

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

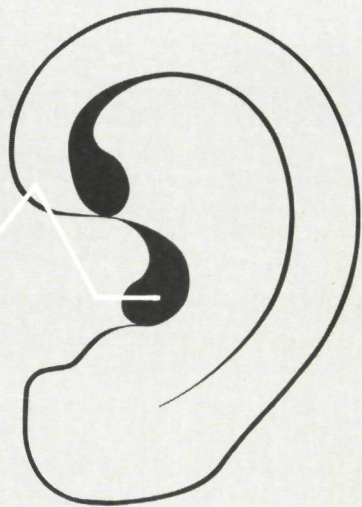
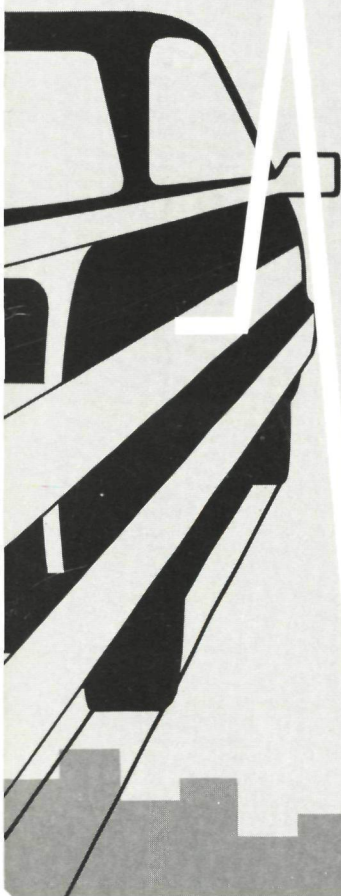
<http://hdl.handle.net/2066/113633>

Please be advised that this information was generated on 2018-07-08 and may be subject to change.

3773
H. P. Potman

Acceptatie van beleid

Onderzoek naar de Wet geluidhinder ter verkenning van een
bestuurskundig begrip



Acceptatie van beleid

Acceptatie van beleid

Onderzoek naar de Wet geluidhinder
ter verkenning van een bestuurskundig begrip

een wetenschappelijke proeve op het gebied van
de beleidswetenschappen

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van doctor aan
de Katholieke Universiteit te Nijmegen,
volgens besluit van het college van decanen
in het openbaar te verdedigen
op dinsdag 9 mei 1989
des namiddags te 3.30 uur

door

Henry Peter Potman
geboren op 18 juni 1959 te Lochem

Kerckebosch BV Zeist

Promotores: Prof. dr. A.J.G.M. Bekke
Prof. mr. dr. I.Th.M. Snellen (KU Brabant)

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Potman, Henry Peter

Acceptatie van beleid Onderzoek naar de Wet geluidhinder ter verkenning van
een bestuurskundig begrip / Henry Peter Potman - Zeist Kerckebosch -
(Bestuur en beleid, 7)

Proefschrift Nijmegen Met lit opg - Met samenvatting in het Engels

ISBN 90-6720-045-X

SISO 614 63 UDC 351.759 4 628 517 2 NUGI 651

Trefw geluidhinder; overheidsbeleid

© 1989, Kerckebosch bv - Zeist

Niets uit deze uitgave mag worden veeleelvoudigd en/of openbaar gemaakt door
middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder
voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever

Inhoudsopgave

Woord vooraf	11
<i>Deel I Theoretische achtergronden</i>	13
1 Inleiding en probleemstelling	15
1.1. Inleiding	15
1.2. Achtergronden van de studie	16
1.3. Afbakening van het onderzoek	18
1.4. Probleemstelling	20
1.5. Werkwijze	21
1.6. Indeling van de studie	22
1.7. Samenvatting	22
2 Acceptatie van beleid: verkenning, plaats en relevantie van het begrip	25
2.1. Inleiding	25
2.2. Acceptatie van beleid	25
2.3. Acceptatie van beleid en grenzen van bestuur	27
2.3.1. Grenzen van bestuur: twee benaderingen	27
2.3.2. Grenzen van bestuur: verkenning van het begrip	29
2.3.3. Beleidsopvolging door uitvoerders van beleid	31
2.3.4. Relaties tussen overheidsniveaus bij de uitvoering van beleid	33
2.3.5. Beleidsopvolging door doelgroepen van het beleid	33
2.3.6. Grenzen van bestuur en acceptatie van beleid	34
2.4. Acceptatie van beleid en verwante begrippen	35
2.4.1. Acceptatie en legitimiteit	35
2.4.2. Acceptatie en gezag	38
2.4.3. Acceptatie en conform handelen	39
2.4.4. Acceptatie van beleid als zelfstandig begrip	41
2.5. Samenvatting	42
3 Theoretisch kader: beschrijving en verklaring van acceptatie van beleid	45
3.1. Inleiding	45
3.2. Acceptatie-objecten	45
3.2.1. Acceptatie van het bestaan van het beleid	46
3.2.2. Acceptatie van de opzet en structuur van beleid	47
3.2.3. Acceptatie van het beleidsinstrumentarium	47
3.2.4. Acceptatie van de in- en uitvoering van beleid	47
3.3. Acceptatie bepalende factoren: beleidspercepties	48
3.4. Achtergrondfactoren	54

3.5.	Theoretisch model	62
3.6.	Acceptatie en uitvoering	63
3.6.1.	Uitvoeringsgedrag	63
3.6.2.	Acceptatie en uitvoeringsgedrag	64
3.7.	Samenvatting	67
<i>Deel II</i>	<i>Onderzoek naar de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder</i>	69
4	De Wet geluidhinder	71
4.1.	Inleiding	71
4.2.	De geschiedenis van de Wet geluidhinder	71
4.2.1.	De voorgeschiedenis van het wetsontwerp	71
4.2.2.	Van wetsontwerp tot wet	74
4.3.	De inhoud van de Wet geluidhinder	75
4.3.1.	Algemene kenmerken	75
4.3.2.	Driedeling van de maatregelen	76
4.3.2.1.	Maatregelen bij de bron	76
4.3.2.2.	Maatregelen ter beperking van de geluidsoverdracht	77
4.3.2.3.	Maatregelen ter afscherming van de ontvanger	80
4.3.3.	Rest van de wet	80
4.4.	Invoering, uitvoering en evaluatie	81
4.5.	Samenvatting	85
5	Van theorie naar empirie: uitwerking van het theoretisch kader en opzet van het onderzoek	87
5.1.	Inleiding	87
5.2.	Operationalisering	87
5.2.1.	Acceptatie	87
5.2.2.	Beleidspercepties	91
5.2.3.	Achtergrondfactoren	93
5.2.4.	Uitvoeringsgedrag	96
5.3.	Meting van de mate van acceptatie van beleid	97
5.4.	Opzet van het veldonderzoek	97
5.4.1.	Vergelijkende analyse	98
5.4.2.	Survey onder gemeenten	99
5.5.	Samenvatting	101
6	De mate van acceptatie van de Wet geluidhinder in gemeenten	103
6.1.	Inleiding	103
6.2.	Gemeenten in de uitvoering van de Wet geluidhinder	104
6.3.	Acceptatie en niet-acceptatie van de Wet geluidhinder	107
6.3.1.	Het bestaan van de wet	107
6.3.2.	Opzet en structuur	109
6.3.3.	Instrumentarium	112
6.3.4.	Voorwaarden voor uitvoering	115

6.3.5.	De mate van acceptatie van de Wet geluidhinder: tussenbalans	116
6.4.	Gemeenten met een hoge en gemeenten met een lage mate van acceptatie van de Wet geluidhinder	117
6.4.1.	Beleidspercepties	119
6.4.2.	Achtergrondfactoren	120
6.4.3.	Consequenties voor het theoretisch model	123
6.5.	Acceptatie en uitvoering	124
6.6.	Samenvatting	126
7	De mate van acceptatie van de Wet geluidhinder in provincies	129
7.1.	Inleiding	129
7.2.	Acceptatie en niet-acceptatie van de Wet geluidhinder	130
7.2.1.	Het bestaan van de wet	130
7.2.2.	Opzet en structuur	130
7.2.3.	Instrumentarium	131
7.2.4.	Voorwaarden voor uitvoering	132
7.2.5.	Variatie in acceptatie bij provincies	132
7.3.	Invloeden op de acceptatie van een onderdeel van de wet	133
7.3.1.	Beleidspercepties	133
7.3.2.	Achtergrondfactoren	135
7.4.	Acceptatie en uitvoering	137
7.5.	Consequenties voor het theoretisch model	138
7.6.	Samenvatting	138
8	De mate van acceptatie van de Wet geluidhinder in bedrijven	141
8.1.	Inleiding	141
8.2.	Acceptatie en niet-acceptatie van de Wet geluidhinder	142
8.2.1.	Het bestaan van de wet	142
8.2.2.	Opzet en structuur	143
8.2.3.	Instrumentarium	143
8.2.4.	Uitvoering door de overheden	144
8.2.5.	Variatie in acceptatie bij bedrijven	145
8.3.	Invloeden op de mate van acceptatie van de wet	147
8.3.1.	Beleidspercepties	147
8.3.2.	Achtergrondfactoren	148
8.4.	Acceptatie en medewerking aan de uitvoering	150
8.5.	Consequenties voor het theoretisch model	151
8.6.	Samenvatting	151
9	Kwantitatieve analyse van de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder in gemeenten	153
9.1.	Inleiding	153
9.2.	Schriftelijke enquête	155

9.3.	Analyse	156
9.3.1.	Analysemethoden	156
9.3.2.	Samenstelling van de variabelen	157
9.4.	Kwantitatieve beschrijving van de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder	157
9.4.1.	Het bestaan van de wet	158
9.4.2.	De opzet en structuur van de wet	159
9.4.3.	Het instrumentarium in de wet	162
9.4.4.	De voorwaarden voor uitvoering van de wet	163
9.4.5.	De Wet geluidhinder geaccepteerd?	165
9.5.	Kwantitatieve analyse van het theoretisch model	167
9.5.1.	Uitgangsmodel en empirisch model	167
9.5.2.	Resultaten	170
9.5.3.	Oordeel over de verwachtingen in het theoretisch kader	172
9.5.4.	De mate van acceptatie van de Wet geluidhinder verklaard	179
9.6.	Acceptatie en uitvoering	180
9.7.	Samenvatting	182
<i>Deel III</i>	<i>Besluit</i>	185
10	Terugblik en nabeschuiving	187
10.1.	Inleiding	187
10.2.	De onderzoeksvragen	187
10.2.1.	Theorie	187
10.2.2.	Empirie	189
10.3.	Plaats en relevantie van het acceptatie-begrip	191
10.3.1.	'Acceptatie van beleid' als bestuurswetenschappelijk begrip	191
10.3.2.	Bestuurlijke relevantie van het begrip	193
10.4.	Acceptatiegericht ontwerpen van overheidsbeleid	197
10.4.1.	Opvattingen over ontwerpen van beleid	197
10.4.2.	Aangrijpingspunten voor acceptatiegericht ontwerpen van beleid	201
10.5.	Perspectieven voor onderzoek	204
10.5.1.	Toegepast acceptatie-onderzoek	204
10.5.2.	Verdere ontwikkeling van het theoretisch kader	205
10.5.2.1.	Differentiatie van het theoretisch kader	205
10.5.2.2.	Uitbreiding van het theoretisch kader?	205
10.5.3.	Tot slot	207

<i>Bijlagen</i>	209
Summary	211
Noten	217
Literatuur	230
Bijlage I Achttien Gemeenten	240
Bijlage II Provincies	257
Bijlage III Bedrijven	262
Bijlage IV Kwantitatieve gegevens	266
Bijlage V Constructie van de samengestelde variabelen	271
Bijlage VI Correlatiematrices	285
Bijlage VII Matrix met resultaten van lisrel-analyses	288
Curriculum Vitae	289

Woord vooraf

Eind 1984 verleende de Commissie Evaluatie Wet geluidhinder een opdracht aan de toenmalige vakgroep Bestuurskunde van de Katholieke Universiteit Nijmegen voor een onderzoek naar de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder. In de eerste helft van het daarop volgende jaar is het onderzoek door Ron Bormans, Kees Braak, Max Cramwinckel en mij uitgevoerd. Aan de vaak verhitte discussies binnen deze onderzoeksgroep, over onder andere de begripsvorming en de te hanteren onderzoeksmethoden, heb ik aanzetten ontleend tot het schrijven van de voor u liggende studie. Hoewel ik hoopte gebruik te kunnen maken van het vele onderzoeksmateriaal dat we voor de genoemde commissie hadden verzameld, heb ik deze op het oog efficiënte werkwijze moeten laten varen en nieuwe data moeten verzamelen. Wel kon ik mijn voordeel doen met de ervaringen uit het oorspronkelijke acceptatie-onderzoek.

Diverse personen hebben ertoe bijgedragen dat het schrijven van dit proefschrift niet al te zeer een eenzaam avontuur is geworden. Odette Meyer was gedurende een jaar als student-assistente bij het onderzoek betrokken. Verder waren personen bereid concept-teksten eens kritisch te bekijken of uitgebreid met mij van gedachten te wisselen over het onderzoek. Ik noem graag met name Herman Aquina, Nico Baakman, Bas Denters, Nicolette van Gestel, Arno Korsten, Piet Verschuren en Menno Wolters. Verder kon ik met vragen over de technische verwerking van de data van het onderzoek te allen tijde terecht bij medewerkers van de Research Technische Afdeling van de KU Nijmegen.

Astrid Kuiper heeft in de tijd dat ik in Nijmegen werkte, versies van onderdelen van het manuscript snel en accuraat getypt. Na mijn overstap naar de Universiteit Twente kreeg ik van de Faculteit der Bestuurskunde de gelegenheid mijn proefschrift af te maken. De faculteit stelde me tevens een personal computer ter beschikking, waardoor ik verder zelf mijn manuscript kon verwerken. De figuren in de tekst zijn door Olaf Brugman gemaakt. Ria Leonards was zo vriendelijk de tekst te controleren op redactionele fouten en Bas Denters heeft de Summary op vele punten verbeterd. Publicatie van mijn proefschrift in de voor u liggende vorm is mogelijk gemaakt door de huidige vakgroep Bestuur en Beleid van de KU Nijmegen.

Alle bovengenoemde personen en instanties wil ik hierbij hartelijk danken. Verder verdienen mijn ouders, die mij al zovele jaren op alle mogelijke manieren steunen, mijn speciale dank. En vooral Ineke Menger dank ik voor de steun en tijd die zij mij gaf.

Deel I
Theoretische achtergronden

1 Inleiding en probleemstelling

1.1. Inleiding

In de Nederlandse samenleving, evenals in andere Westerse landen, is de overheid zich vooral in de tweede helft van deze eeuw in toenemende mate gaan bemoeien met het maatschappelijk leven. Zij is voortdurend op steeds nieuwe terreinen van de samenleving een eigen beleid gaan voeren en voortdurend is dat beleid per terrein in omvang toegenomen. Daarbij is veelvuldig gebruik gemaakt van wetgeving als beleidsinstrument. Schuyt heeft erop gewezen dat daarbij paradoxaal genoeg de kennis over de eigenschappen en werking van die wetgeving gering is. 'Er is nog weinig precieze kennis over de omstandigheden waaronder wetgeving snel en duidelijk een gesteld doel bewerkstelligt; er is nog minder bekend over eventuele neveneffecten of schadelijke nevenwerkingen van het hanteren van wetgeving als instrument' (1977: 186). Wat Schuyt constateert voor wetgeving als beleidsinstrument, is door anderen voor beleid in het algemeen gesignaleerd (Hoogerwerf, 1977).

In deze studie willen we een bijdrage leveren aan de kennis over en de inzichten in vraagstukken van de werking van wetgeving en beleid. We beperken ons daarbij tot één aspect, namelijk de mate van acceptatie van wetgeving en beleid. Binnen dit thema verrichten we empirisch onderzoek naar de Wet geluidhinder.

Onder acceptatie van wetgeving en beleid verstaan we voorlopig de aanvaarding van wetgeving en overheidsbeleid door daarbij betrokken individuen en groepen binnen en buiten de overheid. In het tweede hoofdstuk wordt een nadere omschrijving gegeven.

In de beleidsanalyse, die ook in Nederland sinds het midden van de jaren zeventig sterk tot ontwikkeling is gekomen, hebben vooral vraagstukken van effectiviteit, efficiency en recentelijk de juistheid van de beleids-theorie de aandacht gekregen (onder anderen: Bressers, 1983a; Itonigh, 1985; Hoogerwerf 1984b; Leeuw, 1983). Het vraagstuk van aanvaardingsproblemen komt daarbij niet of nauwelijks aan de orde. Ook in de sociaal-wetenschappelijke bestudering van wetgeving bestaan nog weinig theoretische en empirische studies over wetsacceptatie (Van Houtte en Vinke, 1973). De relevantie van het hierboven genoemde acceptatie-begrip als beleids- en wetsanalytisch concept is niet a priori evident.

We trachten een antwoord te vinden op twee vragen. Ten eerste: wat kan de functie van het acceptatie-begrip zijn binnen het geheel van vraagstukken van werking van wetgeving en beleid? Ten tweede: waardoor wordt

de mate van acceptatie van wetgeving en beleid bepaald? We hopen duidelijk te maken dat deze vragen bestuurswetenschappelijk, bestuurlijk en maatschappelijk voldoende betekenis hebben om een onderzoek te rechtvaardigen.

In dit eerste hoofdstuk worden in de volgende paragraaf in het kort de achtergronden van de studie geschetst. In paragraaf 1.3. bakenen we de studie ten behoeve van het empirisch deel af tot de bestudering van de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder. De probleemstelling wordt in 1.4. genoemd en in een aantal onderzoeksvragen uiteen gelegd. Onze werkwijze lichten we in 1.5. kort toe en we geven in paragraaf 1.6. een overzicht van de opzet van dit boek.

1.2. Achtergronden van de studie

De ontwikkeling van het overheidsingrijpen in de samenleving kan worden geïllustreerd aan de hand van de vier overheidsfuncties die volgens Geelhoed in de loop der tijd zijn ontstaan. Ze hebben, doordat ze naast elkaar zijn blijven bestaan, geleid tot een zeer gevarieerd beeld van de interveniërende overheid.¹ Geelhoed noemt als eerste de *ordenende functie* uit de tijd van de liberale rechtsstaat. Deze functie betreft de zorg voor het geheel van duurzame rechtsbetrekkingen tussen burgers onderling en in de verhouding tussen overheid en burgers. Die betrekkingen worden bij wet geregeld. Wet en beleid waren tot op zekere hoogte identiek, aldus de auteur. De ordenende functie is met name na de Tweede Wereldoorlog toegenomen. Het huurrecht, het arbeidsovereenkomstenrecht, het consumentenrecht en recenter de administratieve rechtsbescherming en de wettelijke regeling van openbaarheid van bestuur behoren tot deze overheidsfunctie.

Ten tweede is rond de eeuwwisseling de *presterende functie* opgekomen. Deze functie richt zich op de zorg voor sociale zekerheid, gezondheidszorgvoorzieningen, volkshuisvesting, onderwijs en nutsvoorzieningen. De presterende functie is volgens Geelhoed uitgebouwd in de richting van meer immateriële doeleinden ter vergroting van het sociale en culturele welzijn. De middelen waarmee de functie wordt vervuld, zijn in verscheidenheid en omvang toegenomen en berusten niet meer uitsluitend op de wet.

In de jaren dertig en vijftig van deze eeuw kreeg de overheid er een derde functie bij, die vooral was gericht op globale *macro-economische sturing*. Later ontstond selectieve sturing in de vorm van economische steunverlening aan individuele bedrijven of bedrijfstakken.

Als laatste noemt Geelhoed de *arbitrerende functie* van de overheid bij conflicterende en divergerende belangen. Deze functie komt onder andere naar voren in de ruimtelijke ordening en in het milieubeleid. Daarbinnen zijn wettelijke planstelsels tot ontwikkeling gebracht die enerzijds een verfijnde normstelling voor de burgers betekenen en anderzijds de

verschillende overheden (departementen, provincies en gemeenten) en andere publiekrechtelijke lichamen in verschillende gradaties binden bij het uitoefenen van hun bevoegdheden (Geelhoed, 1983).

De overheid heeft bij het beleid dat is gericht op het voorkomen of beperken van maatschappelijk ongewenste situaties of het realiseren van wenselijke situaties veelvuldig gebruik gemaakt van wetgeving. Er zijn verschillende soorten wetgeving. Enerzijds kan wetgeving neerslag zijn van maatschappelijk reeds ontwikkeld handelen. Dit noemt men codificatie. Anderzijds zijn er wetten die bepaalde processen en structuren in de samenleving beogen te veranderen casu quo te sturen; deze hebben een modificerend karakter (Koopmans, 1970). Aan het idee van modificerende wetgeving ligt de veronderstelling ten grondslag dat wetgeving kan worden opgevat als instrument van sociale beheersing. Wetgeving is een middel voor het voeren van beleid. Zij veronderstelt bepaalde beleidsdoelen en ontleent haar waarde aan die doelen. De doel-middel rationaliteit bepaalt de inzetbaarheid van het instrument. De beleidsvoerders kiezen de doeleinden los van en voorafgaand aan het instrument. De beoordeling van de werking van wetgeving wordt in deze instrumentele visie gebaseerd op de inpassing ervan in de dynamiek van het maatschappelijk systeem. Bij verandering van omstandigheden dient wetgeving op een geëigende manier te worden aangepast (Schuyt, 1985).

De instrumentele rechtsopvatting is in Nederland voor het bestuursrecht expliciet verwoord en aangehangen door De Haan, Drupsteen en Fernhout in de eerste druk van hun boek 'Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat'. Zo stellen zij over het vraagstuk van de rechtsbescherming tegen de overheid: 'De wetgeving is op dit terrein het instrument bij uitstek tot verandering van de maatschappijstructuur....' (1978: 30). De auteurs erkennen daarbij echter wel, dat een herleiding van het bestuursrecht tot een maatschappelijk stuurmechanisme het rechtskarakter van dit recht miskent.

Mede naar aanleiding van het boek van De Haan cum suis is in Nederland de instrumentele rechtsopvatting veelvuldig bekritiseerd. De tegenstanders van deze opvatting benadrukken de waarborgfunctie van het recht, die in geen geval ondergeschikt mag zijn aan de instrumentele functie. Wetgeving vestigt en regelt bepaalde rechtsbetrekkingen tussen burgers waaraan zij bepaalde rechten en plichten kunnen ontleen die hen beschermen tegen machtsmisbruik van bijvoorbeeld de overheid (Hirsch Ballin, 1980). Een meer algemene opvatting is, dat het recht niet als neutraal mag worden opgevat maar moet worden beschouwd als een intrinsieke waarde, een waarde dus die in zichzelf nagestreefd en behouden dient te worden. Ook menen de critici bijvoorbeeld dat de regulering van sociale verhoudingen het beste kan aansluiten bij de intrinsieke kenmerken van sociale interacties. Het recht groeit uit sociale interacties en het is niet andersom zo dat sociale interacties uit het recht kunnen groeien (Schuyt, 1985).

De Haan cum suis leggen in een latere druk van hun boek meer dan in eerste instantie, de nadruk op de waarborgfunctie van het recht en onderkennen voorts dat het recht ook een normerende functie heeft en het bestuur en daarmee de beleidsvoering aan regels bindt. De instrumentele functie van het bestuursrecht houden de auteurs echter wel overeind. Over deze functie zijn twee opvattingen te onderscheiden. Ten eerste dat het bestuursrecht instrumenten aanreikt. Bestuurswetgeving biedt de juridische, organisatorische en financiële middelen voor het bestuur om op te kunnen treden. Ten tweede kan het bestuursrecht zelf als instrumentarium voor overheidsbeleid worden opgevat. Voor de ontwikkeling en uitvoering van het overheidsbeleid wordt bestuursrecht in het leven geroepen. Binnen de Nederlandse overheid heeft de instrumentele rechtsopvatting in ruime mate ingang gevonden. De complexiteit van de samenleving is na 1945 sterk toegenomen en het aantal maatschappelijke problemen dat zich aandienende, groeide navenant. Het gevolg was een stroom van wetten.

De grenzen van bestuur zijn echter inmiddels duidelijk zichtbaar geworden. Schuyt constateert dat het beleid met behulp van wetgeving, dat was bedoeld om maatschappelijke problemen op te lossen, door de wildgroei van wetten zelf tot een probleem is geworden. Volgens Schuyt raakt het heden ongeregeld ondanks de vele regels. Eén van de verschijnselen die daarbij optreden, is het afnemende gezag van recht en wet. En dat is een serieus probleem, want een rechtsstaat behoeft een vitale vanzelfsprekendheid van de prima facie verplichting tot gehoorzaamheid, aldus Schuyt (1982). De aanvaarding van wetgeving en beleid is één van de centrale vraagstukken geworden.

Bij de bestudering van wetgeving en beleid moet daarom aan de aanvaarding ervan expliciet aandacht worden besteed.² We behandelen dit in deze studie onder de noemer van 'acceptatie van wetgeving en beleid'. In het vervolg van het eerste deel van dit boek duiden we het studie-onderwerp aan als 'acceptatie van beleid'. Aan deze inperking liggen voornamelijk motieven van economisch taalgebruik ten grondslag. Het gaat ons om acceptatie van overheidsbeleid. Wetgeving wordt daarbij opgevat als een species van het genus beleid. Daarbij tekenen we aan, dat wetgeving een eigen intrinsieke waarde heeft, die ontleend is aan het rechtsbestel waarin zij existeert. In het empirisch deel van deze studie komt de mate van acceptatie van een specifieke wet aan de orde.

1.3. Afbakening van het onderzoek

In deze studie richten we ons op degenen die op een of andere manier met een beleid van de overheid, bijvoorbeeld een administratief-rechtelijke wet, worden geconfronteerd. Daarbij gaat het om de mate van steun van burgers voor beleid, om de mate waarin beleidsmaatregelen blijken aan te sluiten bij de in de samenleving heersende opvattingen, om

bereidheid van burgers besluiten van de overheid op te volgen en om de steun die bij de uitvoerders voor beleid bestaat. We betrekken zowel actores binnen als actores buiten de overheid in het onderzoek.³

In het empirisch onderzoek beperken we ons tot modificerende administratiefrechtelijke wetgeving. Mogelijke problemen van acceptatie treden bij modificerende wetgeving eerder naar voren dan bij regels die een codificatie zijn van gegroeide maatschappelijke processen en structuren.

Om meer dan alleen oppervlakkig onderzoek te doen, moet het studie-object verder worden afgebakend. In deel II van dit boek bestuderen we de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder uit 1979. In plaats van deze wet zouden we administratiefrechtelijke wetten op uiteenlopende terreinen als ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, welzijn, sociale zekerheid, milieu en natuurbeheer hebben kunnen kiezen. Er zijn echter goede redenen om juist de Wet geluidhinder aan een acceptatie-onderzoek te onderwerpen.

Ten eerste maakt de Wet geluidhinder deel uit van het moderne milieuhygiënebeleid. We hebben er reeds op gewezen, dat het hier om een snel groeiend terrein gaat. Alle milieuwetten hebben voorts een sterk modificerend karakter; zij trachten processen en structuren in de samenleving, die er aan bijdragen dat het milieu vervuild raakt, te veranderen. Door de snelle groei van het terrein is er geen sprake van wetgeving die aansluit bij autonome maatschappelijke ontwikkelingen die gaan in de richting van het bewerkstelligen van een schoner milieu. Het codificatie-element is bij dergelijk snel groeiend beleid dan ook geminimaliseerd. Naar verwachting bestaat op dat terrein kans op acceptatieproblemen.

Binnen het milieuhygiënebeleid is de Wet geluidhinder op haar beurt een regeling met een relatief sterk modificerend karakter. De wet breekt in op bestaande processen en structuren binnen en buiten de overheid. Berichten in de pers uit de tijd dat het wetsontwerp inzake het voorkomen of beperken van geluidhinder bij het parlement werd ingediend, doen vermoeden dat het hier om wetgeving gaat waarbij het vraagstuk van acceptatie van beleid bijzonder actueel is.⁴

Ten tweede is de Wet geluidhinder het prototype van moderne administratiefrechtelijke wetgeving met een sterk instrumentele functie. De wet had in het milieubeleid enige voorgangers in de vorm van wetten die regels stelden ter voorkoming en beperking van de vervuiling van oppervlaktewateren en lucht. Bovendien was er reeds jarenlange ervaring met de Hinderwet. Mede op grond van die ervaringen en onder invloed van ideeën over verbetering van de systematische voorbereiding en uitvoering van beleid, werd de Wet geluidhinder in de jaren zeventig zorgvuldig voorbereid en later gefaseerd ingevoerd. Aan beide fasen van het beleidsproces lagen uitgebreide studies ten grondslag.

De wet was ten tijde van haar ontwerp nog op een andere wijze als prototype bedoeld. Zij is één van de eerste regelingen waarin in de wetstekst zelf materiële normen zijn opgenomen. Deze zijn bovendien

kwantitatief uitgedrukt, zodat ze voor de betrokkenen binnen en buiten de overheid een eenduidig richtsnoer vormen.⁵

Ten derde richt de Wet geluidhinder zich tot verschillende soorten actores, binnen en buiten de overheid, die uiteenlopende posities, belangen en doelen hebben. Daardoor wordt de kans verkleind dat de wet slechts vanuit één gezichtshoek, bijvoorbeeld die van het bedrijfsleven, kan worden onderzocht.

De periode waarop het onderzoek naar de acceptatie van de Wet geluidhinder betrekking heeft, strekt zich uit van 1980, vlak na de afkondiging van de wet, tot en met 1985.⁶

1.4. Probleemstelling

Het doel van de studie is het leveren van een bijdrage aan de groei van kennis over en inzichten in aspecten die bij het overheidsbeleid een rol spelen. De *probleemstelling* luidt:

Wat is de relevantie van het begrip 'acceptatie van beleid' voor vraagstukken van besturing en beleidsvoering door de overheid en welke factoren zijn van invloed op de mate van acceptatie van een beleid door personen die bij dat beleid zijn betrokken?

Het algemeen studie-object is de mate van acceptatie van overheidsbeleid. Voorzover wij dat kunnen overzien, is dit studie-object in de bestuurswetenschappelijke literatuur nog weinig bekend. Vandaar dat het begrip moet worden verkend en de plaats en de relevantie ervan binnen het denken over besturing en beleidsvoering moet worden bepaald. De betreffende onderzoeksvragen luiden:

1. Hoe kan het begrip 'acceptatie van beleid' worden omschreven?
2. Wat is de bestuurlijke en bestuurswetenschappelijke relevantie van het begrip 'acceptatie van beleid'?

Naast beschrijving van de mate van acceptatie van beleid willen we ook ingaan op de factoren die daarop van invloed zijn. Deze factoren, in relatie tot de mate van acceptatie, zijn dus eveneens studie-object. De betreffende onderzoeksvraag luidt:

3. Welke factoren kunnen als bepalend voor de mate van acceptatie van beleid worden onderscheiden?

Ten behoeve van de beantwoording van deze vraag wordt een theoretisch kader ontwikkeld waarin verwachtingen zijn opgenomen die te zamen een voorlopig antwoord op de vraag geven. In de confrontatie met de empirie wordt het theoretisch kader in eerste instantie verder ontwikkeld en in

tweede instantie getoetst op zijn houdbaarheid. In het empirisch deel van de studie komen de volgende vragen aan de orde:

4. In welke mate is sprake van acceptatie van de Wet geluidhinder door bij die wet betrokken actoren?
5. Welke factoren zijn van invloed op de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder?
6. Hoe verhoudt de acceptatie van de Wet geluidhinder zich tot de uitvoering van de wet?

Met de laatste vraag beogen we, naast een theoretische plaatsbepaling van het begrip op grond van de beantwoording van vraag 2, een empirisch antwoord te krijgen op de vraag naar de relevantie van acceptatie als bestuurswetenschappelijk begrip.

1.5. Werkwijze

De werkwijze bij de beantwoording van de onderzoeksvragen is als volgt. De vragen die betrekking hebben op het theoretisch deel van de studie worden behandeld aan de hand van bestudering van literatuur op het terrein van de politicologie, de rechtssociologie en andere relevante bestuurswetenschappen. Voor de beantwoording van de laatste drie vragen hebben we interviews en enquêtes gehouden bij vertegenwoordigers van organisaties die bij de uitvoering van de Wet geluidhinder zijn betrokken en die de consequenties van de wet ondervinden. Voorts is gebruik gemaakt van documentenanalyse om feiten over de Wet geluidhinder en de uitvoering ervan te achterhalen.

De genoemde literatuurstudie mondt uit in een theoretisch kader ter beschrijving en verklaring van de mate van acceptatie van beleid. Het empirisch onderzoek naar dit kader heeft zowel een kwalitatieve als een kwantitatieve component. Het kwalitatief onderzoek heeft niet alleen als functie kennis en inzichten omtrent de Wet geluidhinder en de mate van acceptatie ervan te verdiepen, maar eveneens de onderdelen en relaties van het theoretisch kader te exploreren en eventueel bij te stellen. In het kwantitatief onderzoek wordt het zo bijgestelde model op zijn houdbaarheid getest en worden tevens de bestudeerde verschijnselen aangaande de Wet geluidhinder in hun omvang en onderlinge relaties getoond. Het gebruik van zowel kwalitatieve als kwantitatieve methoden maakt daarnaast een wederzijdse controle mogelijk op methodologische eisen van validiteit en betrouwbaarheid. Voor een uitgebreide verantwoording van de onderzoeksmethoden verwijzen we naar Hoofdstuk 5 van dit boek.

1.6. Indeling van de studie

De indeling van deze studie loopt vrijwel parallel aan de volgorde van de onderzoeksvragen. Het eerstvolgende hoofdstuk geeft een uitwerking van het acceptatie-begrip en handelt over het vraagstuk van de bestuurlijke en bestuurswetenschappelijke plaats en relevantie van het begrip. De vraag naar de factoren die van invloed kunnen zijn op de mate van acceptatie van beleid, komt in het derde hoofdstuk aan de orde. Dat hoofdstuk mondt uit in een theoretisch model.

Deel II van deze studie geeft een verslag van het empirisch onderzoek naar de Wet geluidhinder. In Hoofdstuk 4 wordt de lezer vertrouwd gemaakt met de inhoud van deze wet en geven we een kort overzicht van de voorgeschiedenis en de invoering van de wet. In het vijfde hoofdstuk worden de abstracte termen van het conceptueel kader uit het derde hoofdstuk uitgewerkt voor de toepassing op de Wet geluidhinder. Daarnaast geven we een verantwoording van de opzet van het veldonderzoek.

De hoofdstukken 4 en 5 staan ten dienste van de daarop volgende vier hoofdstukken waarin we verslag doen van het empirisch onderzoek. De resultaten van het kwalitatief onderzoek onder gemeenten, provincies en bedrijven staan achtereenvolgens in het zesde, het zevende en het achtste hoofdstuk. Op grond van de resultaten van deze hoofdstukken wordt het theoretisch kader uit Hoofdstuk 3 enigszins bijgesteld ten behoeve van een test op de houdbaarheid ervan in Hoofdstuk 9. Dat hoofdstuk bevat een kwantitatieve analyse van het onderzoeksmateriaal dat via een enquête bij gemeenten is verkregen. De resultaten van het zesde tot en met het negende hoofdstuk te zamen geven antwoorden op de onderzoeksvragen naar de acceptatie van de Wet geluidhinder, de factoren die daarop van invloed zijn en de verhouding van de acceptatie van de wet tot de uitvoering ervan.

In het laatste deel van dit boek blikken we terug op de studie en geven we een nabeschuiving over de plaats en relevantie van het acceptatie-begrip en over de mogelijkheden voor verder onderzoek.

1.7. Samenvatting

Het openbaar besturen in Nederland en andere Westerse landen is in deze eeuw en in versterkte mate na 1945 gekenmerkt door een sterke groei. Sinds het midden van de jaren zeventig zijn de grenzen daarvan echter duidelijk zichtbaar geworden. Het overheidsoptreden is in hoge mate gelegaliseerd maar één van de centrale problemen is, dat de aanvaarding van wetgeving en beleid door maatschappelijke actoren niet zo vanzelfsprekend is als zij wellicht is geweest of door de beleidsvoerders in elk geval verondersteld werd te zijn. Het vraagstuk van acceptatie van beleid, waaraan tot op heden in de beleidsanalytische literatuur relatief

weinig aandacht is besteed, staat centraal in dit boek. We gaan na, wat de relevantie van het begrip ‘acceptatie van beleid’ is voor vraagstukken van besturing en beleidsvoering door de overheid en welke factoren van invloed zijn op de mate van acceptatie van een beleid door personen die bij dat beleid zijn betrokken.

2 Acceptatie van beleid

verkenning, plaats en relevantie van het begrip

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de onderzoeksvragen die betrekking hebben op de bestuurlijke en bestuurswetenschappelijke relevantie van het begrip 'acceptatie van beleid'. In de volgende paragraaf geven we een nadere omschrijving van het begrip. In paragraaf 2.3. gaan we in op de plaats en de relevantie van het onderwerp van deze studie binnen het thema 'grenzen van bestuur'. We hebben in het eerste hoofdstuk al aangegeven dat daar waar mogelijke problemen van acceptatie een rol spelen, de grenzen van bestuur zichtbaar worden. Vervolgens gaan we in 2.4. na wat de verhouding is tot de sociaal-wetenschappelijke begrippen die net als 'acceptatie' betrekking hebben op de aanvaarding van een beslissing, een bevel of een beleid van de overheid door de adressaten. Voor zover wij dat kunnen overzien, gaat het daarbij om de begrippen legitimiteit, gezag en conform handelen ('compliance'). We beogen te rechtvaardigen dat in de bestuurswetenschappen niet volstaan kan worden met het gebruik van deze reeds langer bekende begrippen, maar dat voor de analyse van de aanvaarding van concreet beleid de term 'acceptatie van beleid' de voorkeur verdient.

2.2. Acceptatie van beleid

Wat kunnen we verstaan onder 'acceptatie van beleid'? Acceptatie is een alledaags begrip waarvan de betekenis wel makkelijk te raden, doch moeilijk te omschrijven is. Synoniem voor acceptatie is het begrip 'aanvaarding'. Acceptatie in de zin van het accepteren van handelingen en/of omstandigheden betekent: het als onvermijdelijk, vergeeflijk, bevredigend of overtuigend aanvaarden van de handelingen en/of de omstandigheden. Acceptatie gaat uit van één of ander *subject* (een actor) en is gericht op één of ander *object*. Dat object is hier: beleid van de overheid. Daaronder kan nog van alles worden verstaan: wet, norm, individuele beslissing, bevel, concreet optreden enzovoort, alsmede de consequenties daarvan.

Voorts omschrijven we acceptatie van beleid als het qua *houding* aanvaarden van beleid door de betrokken individuen. Bij het begrip houding gaat het om positieve of negatieve gevoelens tegenover iets of iemand. In de (sociale) psychologie gebruikt men in dit verband het begrip 'attitude'. Thurstone heeft dat begrip in 1931 in bovengenoemde zin omschreven (aangehaald in Cacioppi et al., 1981). In de sociale psychologie is een bredere omschrijving van 'attitude' gangbaar geworden, die bestaat

uit drie componenten, te weten een cognitieve, een affectieve en een gedragscomponent.

De cognitieve component betreft de gedachten en de kennis van een individu over een object. De affectieve component heeft betrekking op zijn gevoelens tegenover het object. De gedragscomponent is zelf geen gedrag maar een predispositie, een neiging tot bepaald handelen. Een attitude is zelf dus geen gedrag maar een handvat om gedrag te verklaren. Een voorbeeld van een omschrijving waarin de drie componenten zijn opgenomen, is die van Secord en Backman. Volgens deze auteurs heeft het attitude-begrip betrekking op '...certain regularities of an individual's feelings, thoughts, and predispositions to act toward some aspect of his environment' (1964: 97; zie ook: Allport, 1968; Rokeach, 1968). Elk van de drie componenten en alle drie te zamen kunnen volgens Ostrom (1969) worden gebruikt om te bepalen hoe een persoon een bepaald object beoordeelt.

We beperken ons houdingsbegrip tot de genoemde cognitieve en affectieve componenten omdat het probleem bij de derde component, de neiging tot handelen, is dat een individu hierin allerlei verwachtingen over de gevolgen van zijn handelen betreft, die met de gevoelens en gedachten omtrent het object zelf weinig van doen behoeven te hebben. De cognitieve component is het produkt van informatieverwerving over het object op een bepaald moment in de tijd en de affectieve component betreft de meer duurzame gevoelens aangaande het object. Beide componenten beïnvloeden elkaar (Cacioppi et al., 1981).

Acceptatie zou behalve in houding ook in het gedrag tegenover een object tot uitdrukking kunnen komen. We stuiten hierbij echter op de problematische relatie tussen houding en gedrag. Als houding wordt geconceptualiseerd als een voorbode van gedrag, dan zou het begrip 'acceptatie' zowel houding als gedrag in zich kunnen sluiten. Uit veel vooral (sociaal-) psychologisch onderzoek blijkt echter, dat een gemeten houding zeer vaak niet of nauwelijks kan worden gerelateerd aan het waargenomen gedrag. Er zijn zowel persoonlijke als situationele factoren die bijdragen aan de discrepantie tussen houding en gedrag (Rokeach, 1968; Liska, 1974; Gross en Niman, 1975; Andrews en Kandel, 1979; Cacioppi et al., 1981; Tazelaar, 1980). Voor het acceptatie-begrip sluiten we hierbij aan. Er zijn mogelijk allerlei factoren die gedrag beïnvloeden, die los staan van de manier waarop actoren tegenover een beleid staan of die in het geheel niets met het beleid van doen hebben. Het gedrag van actoren geeft daarom geen scherp beeld van de mate waarin zij het beleid accepteren. Vandaar dat we ons in deze studie richten op de houding van actoren tegenover beleid.

Acceptatie van beleid omschrijven we als de houding (het geheel van cognities en affecten) van een persoon tegenover een beleid, die is gebaseerd op zijn of haar oordeel over het beleid (het bestaan, de vormgeving, inhoud en effecten ervan) in het licht van zijn of haar normen, waarden,

wensen, verwachtingen, doeleinden, belangen of posities. Dit impliceert dat de persoon een opvatting over het beleid heeft en dat hij of zij dat beleid dus kent of althans meent te kennen.

2.3. Acceptatie van beleid en grenzen van bestuur

Nu we het acceptatie-begrip hebben omschreven, gaan we na of het ook een relevant bestuurlijk en bestuurswetenschappelijk begrip is. We hebben op het belang van het begrip in Hoofdstuk 1 gezinspeeld toen we aangaven dat waar het bestuur op zijn grenzen lijkt te stuiten, met name aanvaardingsproblemen een belangrijke rol spelen. Om hierop meer zicht te krijgen, gaan we eerst kort in op het thema grenzen van bestuur. Daaraan zijn een normatieve en een empirische benadering te onderscheiden. De empirische benadering is uiteindelijk voor ons verdere betoog van belang. We gaan na, bij welke verschijnselen die duiden op het bestaan van grenzen van bestuur het acceptatie-begrip kan worden gesitueerd en hoe daaraan in de literatuur aandacht is besteed.

2.3.1. Grenzen van bestuur: twee benaderingen

Het thema 'grenzen van bestuur' is niet nieuw. Als normatief vraagstuk behoort het al sinds de Griekse Oudheid tot de politieke filosofie. De Grieken bogen zich over de deugden en tekortkomingen van de verschillende staatsvormen, zoals democratie, aristocratie en monarchie. Eerst scherp kwam het onderwerp aan de orde in de vorige eeuw en met name binnen het liberale denken waarin staat (overheid) en maatschappij van elkaar werden onderscheiden. De staat kon in de opvatting van de klassieke liberale denkers niets anders zijn en mocht niets méér zijn dan een instantie om de bestaanszekerheid en zomede het geluk van de burgers zo goed mogelijk te waarborgen. De staat diende zich zoveel mogelijk te onthouden van ingrijpen in de economische processen en structuren in de samenleving. Het liberale denken over wat de staat wel en niet kan en mag doen, duurt tot in onze eeuw voort.

Het thema grenzen van bestuur is de laatste tien à vijftien jaar opnieuw, en in volle hevigheid, in de wetenschappelijke belangstelling komen te staan. Een belangrijke aanleiding voor deze hernieuwde en intensieve belangstelling vormt het grotendeels mislukken van allerlei projecten in het 'Great Society'-programma waarmee wijlen president Lyndon B. Johnson van de Verenigde Staten allerlei sociale, sociaal-economische en sociaal-culturele veranderingen in de samenleving probeerde aan te brengen. De programma's werden begeleid door vele uitvoerings- en evaluatiestudies die meer mislukkingen dan successen toonden (onder anderen: Derthick, 1972; Pressman en Wildavsky, 1973; Levitan en Taggart, 1976; Haveman, 1977a; Fesler, 1980).

De economische wereldcrisis, die werd ingezet in 1973, legde de grenzen van het overheidsbestuur nog verder bloot. De overheden van de Westerse geïndustrialiseerde landen bleken toen niet in staat een economische politiek te voeren om de crisis te verminderen.

In de wetenschap hebben zich als reactie hierop twee benaderingen van het vraagstuk van de grenzen van bestuur afgetekend. Ten eerste een normatieve benadering waarin de rol van de overheid ter discussie wordt gesteld. Ten tweede een benadering waarin die rol als een gegeven wordt aanvaard en waarin wordt nagegaan wat de oorzaken van succes en falen van beleid zijn.

Auteurs binnen de normatieve benadering stellen in de traditie van het liberalisme de vraag: wat mag de overheid wel doen en waarvan moet zij zich vooral onthouden? (Gatti, 1981; Brittan, 1984; Johnston, 1984). De intellectuele bronnen van deze benadering zijn de werken van Hayek en Nozick. Deze (neo-)liberale filosofen die beiden op hun beurt voortbouwen op werken als die van John Locke en Adam Smith, pleiten voor een beperkte staatsbemoeyenis.

In de studies van Hayek staat het begrip 'vrijheid' centraal. De mens bezit vrijheid als hij of zij niet onder dwang van een arbitraire wil van een ander, bepaalde keuzen maakt of handelingen verricht. De daaraan verbonden doctrine van het liberalisme benadrukt het tot een minimum beperken van de dwangmatige macht van de overheid (Hayek, 1960). Evenals Adam Smith benadrukt de auteur de maatschappelijke baten van de spontane (markt)orde en processen. De overheid kan echter wel het nodige doen om de spontane krachten in de marktorde van dienst te zijn, zoals de bescherming van eigendom, het afdwingen van contracten, maar ook het zorgdragen voor een goed opgeleid arbeidspotentieel en de bestrijding van milieuvervuiling. De overheid moet echter niet trachten het bereiken van door haar zelf gestelde doelen te bevorderen. Die doelen zijn in de opvatting van Hayek hoogst arbitrair.

Ook Hayek's opvatting over wat wetgeving mag en kan doen, sluit aan bij zijn vrijheidsbegrip. Vertaald naar de in het vorige hoofdstuk gebezigde terminologie zouden we kunnen zeggen, dat Hayek vindt dat wetgeving hoofdzakelijk beperkt moet blijven tot codificatie in de privaatrechtelijke sfeer en dat modificerende, bestuursrechtelijke wetgeving uit den boze is. De overheid moet niet trachten via wetgeving een bepaalde allocatie van goederen en diensten te bewerkstelligen. Het vrijheidsbegrip houdt in, dat wanneer we een wet gehoorzamen, we niet zijn onderworpen aan de wil van een ander, in dit geval de overheid. Wetten moeten algemeen en abstract van aard zijn en gelijkelijk van toepassing zijn op alle leden van de samenleving (Hayek, 1968).

Volgens Nozick moet de staatsbemoeyenis zoals hij die rond 1970 signaleert sterk worden teruggedrongen. Zijn 'minimale staat' draagt slechts zorg voor een ordelijk verloop van maatschappelijke processen (Nozick, 1974).

De tweede soort reactie op de problemen rond de beleidsprojecten van de 'Great Society' en de economische crisis van de jaren zeventig en begin tachtig sluit aan bij de eerder genoemde evaluatiestudies. Nagegaan wordt wat de oorzaken zijn van het succes en vooral het falen van overheidsbeleid. De oorzaken worden gezocht binnen de overheid en in de relatie tussen overheid en samenleving. Voor de Nederlandse situatie kon Hoogerwerf in 1983 nog spreken van een betrekkelijk nieuwe benadering op basis van empirisch onderzoek (Hoogerwerf, 1983). In de Verenigde Staten bestond deze benadering al langer naast de meer normatieve (Haveman, 1977a; Ingram en Mann, 1980).

Voor de bepaling van de relevantie van het acceptatie-begrip sluiten we bij die tweede benadering van het vraagstuk van grenzen van bestuur aan. De positie van de overheid in de Westerse samenlevingen is voor ons een gegeven. We gaan na hoe en waar de overheid, in een poging om door middel van beleid de samenleving te sturen, tegen de grenzen van haar mogelijkheden aanloopt.

2.3.2. *Grenzen van bestuur: verkenning van het begrip*

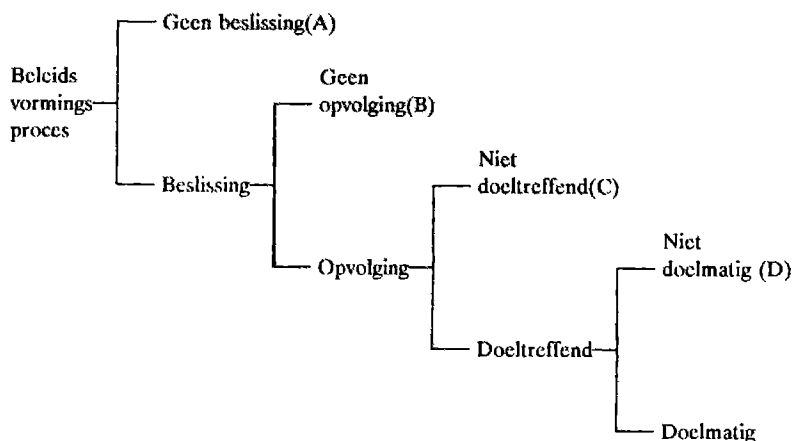
Aan de grenzen die aan het besturen van de samenleving door de overheid zijn gesteld, is in de literatuur wel aandacht besteed, maar wat die grenzen zijn en waar ze liggen, wordt nauwelijks duidelijk gemaakt (vergelijk: Hood, 1976; Quené, 1982; Snellen, 1985). Het bestaan van grenzen van bestuur kan volgens In 't Veld worden afgeleid uit het feit, dat bepaalde overheidsbeslissingen uitblijven, hoewel men op zekere gronden zou verwachten dat ze plaatsvinden, dan wel dat kennelijke gebreken optreden in de doeltreffendheid of de doelmatigheid van het overheidsbestuur (In 't Veld, 1978: 8).

We haken aan bij de omschrijving van In't Veld en doen een poging zelf noties omtrent het bestaan van grenzen van bestuur te formuleren.¹ Besturen kan worden omschreven als gericht beïnvloeden (Kickert, 1979). Voor zover de overheid niet in staat is de samenleving gericht te beïnvloeden, zijn er grenzen aan besturen. Openbaar besturen kan worden omschreven als het nemen van bindende beslissingen door de overheid. 'Beslissingen zijn bindend voor zover degenen, op wie zij zich richten, zich binnen het maatschappelijk verband niet aan hun werking kunnen onttrekken' (Rosenthal et al. 1982: 16). Het bindende karakter van beslissingen kan normatief dan wel anderszins worden opgevat. De normatieve opvatting houdt in, dat beslissingen *moeten* worden opgevolgd. Het zich niet kunnen onttrekken aan de werking van beslissingen is hier een moreel niet-kunnen. De meer empirische benadering is gericht op het zich feitelijk niet kunnen onttrekken aan de werking van overheidsbeslissingen. De opvatting van Rosenthal cum suis omtrent het bindende karakter van beslissingen stellen we iets bij. De mate waarin beslissingen bindend zijn, wordt alleen ex post vastgesteld: beslissingen zijn bindend als degenen op wie zij zich richten, zich binnen het maatschappelijk verband niet aan hun

werking onttrekken of hebben onttrokken. Als burgers zich hebben onttrokken aan de werking van de beslissingen, dan is het openbaar bestuur kennelijk op grenzen gestuit.

Naast de door In 't Veld genoemde verschijnselen duidt ook dit verschijnsel op het bestaan van grenzen van bestuur. Aanhakend bij het door Poiesz en Groenland (1982) geformuleerde maatregel-gedrag-effectmodel, dat een beter beleidseffectenmodel zou zijn dan het reguliere maatregel-effectmodel, kunnen we deze verschijnselen in de vorm van een keten afbeelden (zie Figuur 2.1.). De verschijnselen A, B, C en D in de figuur duiden op het bestaan van grenzen van bestuur.

Figuur 2.1. Verschijnselen van grenzen van bestuur



Ad A. Het uitblijven van een beslissing van de overheid daar waar men er een zou kunnen verwachten, duidt erop dat er grenzen van bestuur in de beleidsvorming zijn gelegen.

Ad B. Het opvolgen van een beslissing impliceert een *kunnen* en/of een *willen* van de adressaten van het beleid. Het niet willen opvolgen van beleid betekent met zoveel woorden het bestaan van acceptatieproblemen. Daarbij wordt verondersteld dat de adressaten op de hoogte zijn van de beslissing. Opvolgingsproblemen treffen we in het stadium van de *uitvoering* bij actoren binnen en buiten de overheid.

Ad C. Ook als adressaten een beslissing wel strikt opvolgen, behoeft zij geen doel te treffen. De oorzaken daarvan kunnen zijn gelegen in de inhoud van de beslissing of in de omstandigheden waarin de beslissing wordt geïmplementeerd.²

Ad D. Doelmatigheidsproblemen houden in dat de maatschappelijke kosten hoog zijn, of in ieder geval hoger zijn dan de baten van de beslissing.³ Naast feitelijke financiële kosten om een beslissing te nemen en uit te voeren, ontstaan maatschappelijke kosten wanneer ongewenste, onbe-

doelde en onvoorziene directe en indirecte effecten optreden (Griffiths, 1979).

We merken op dat als er geen beslissing wordt genomen, de andere sturingsproblemen niet aan de orde zijn. Als er sprake is van niet-opvolging van een genomen beslissing, dan zijn ook problemen van doeltreffendheid en doelmatigheid van de beslissing in het geding.

Voor de bepaling van de bestuurlijke en bestuurswetenschappelijke relevantie van acceptatie van beleid dienen we primair aan te sluiten bij (B) de mate waarin beleid door de adressaten wordt opgevolgd. Opvolgingsproblemen doen zich voor bij de uitvoering van beleid en kunnen impliceren dat bij de betrokkenen sprake is van *onwil* tot opvolging. Hieronder gaan we eerst in op opvolgings- en acceptatieproblemen die bij uitvoerders zijn te traceren. Daarna gaan we in op de uitvoeringssituatie waarbij diverse overheidsniveaus zijn betrokken. Dergelijke situaties komen in vele vormen van beleid voor en bovendien doen opvolgings- en acceptatieproblemen zich met name in die situaties gevoelen. Behalve dat opvolgingsproblemen bij de betrokken overheidsactoren de grenzen van bestuur bepalen, zijn ze ook van belang indien ze zijn aan te wijzen bij actoren buiten de overheid.

2.3.3. Beleidsopvolging door uitvoerders van beleid

In de literatuur over uitvoering van beleid wordt een aantal voorwaarden genoemd die er toe bijdragen, dat de uitvoerders beslissen en handelen conform hetgeen het beleid beoogt. Het gaat daarbij om de kennis van de uitvoerders over het beleid, hun capaciteiten om het beleid te kunnen uitvoeren en hun houding tegenover het beleid. Kort gezegd gaat het om weten, kunnen en willen (Kaufman, 1973; zie ook Edwards en Sharkansky, 1979).

Uitvoerders moeten *weten* wat in het kader van het beleid van hen wordt verlangd en zij moeten het beleid begrijpen. Informatie over het beleid wordt door de beleidsvoerders aan de uitvoerders verschaft. Daarbij kan van alles misgaan. De problemen kunnen aanwezig zijn in de boodschap zelf, bij de zender, in de overdracht of bij de ontvanger. De problemen bij de ontvangers, casu quo de uitvoerders, zijn er in gelegen dat het vermogen om informatie te verzamelen, correct te ontvangen en/of te verwerken, beperkt is als gevolg van bijvoorbeeld onvoldoende kwaliteit van de uitvoerders (Maarse, 1983). Deze kenniscomponent staat niet los van de capaciteits- en wilscapaciteit.

De *capaciteit* van de uitvoerders omvat verschillende aspecten zoals de omvang van het personeel, de technische hulpmiddelen waarover men beschikt, de werklast en de scholingsgraad en vaardigheden van de uitvoerders, maar ook bijvoorbeeld de kwaliteit van het management in de uitvoering. De capaciteit van de uitvoerders wordt voor een belangrijk deel bepaald door de voorwaarden voor de uitvoering die in het beleidsprogramma zijn gegeven, en de wijze waarop en de mate waarin de

uitvoerders die voorwaarden oppakken. De mate waarin dat laatste gebeurt, hangt onder meer af van de houding van de uitvoerders tegenover de voorwaarden voor uitvoering in het programma. Een te beperkte capaciteit leidt ertoe dat de uitvoerders beleid slechts ten dele uitvoeren of het beleid uitvoeren op een wijze die niet overeenkomt met de bedoeling van het programma (Van Meter en Van Horn, 1974; Mayntz et al., 1978; Glasbergen, 1982; Edwards en Sharkansky, 1979; Mazmanian en Sabatier, 1983).

De *houding* van de uitvoerders tegenover het beleid wordt bepaald door doelen, belangen, waarden, normen, verwachtingen, ervaringen en posities van de uitvoerders. De houding tegenover het beleid kan op verschillende aspecten betrekking hebben, zoals de visie op de probleemsituatie die in het beleid is neergelegd, de verwachte effectiviteit van het beleid, de organisatie van de uitvoering enzovoort.

In de literatuur bestaat nauwelijks een eenduidig beeld over deze wilscomponent en empirisch onderzoek ernaar is schaars. Kaufman wijst bijvoorbeeld op de invloed van de mate waarin het beleid correspondeert met de eigen principes van de uitvoerders, de eigen interpretatie van wat van het beleid past binnen de beroepsethiek, loyaliteiten aan de organisatie waarin men werkt, aan de superieuren en aan de relevante actoren in de directe omgeving, vertrouwen in de deskundigheid van de beleidsvoerders en het gevoel dat men dient te gehoorzamen (Kaufman, 1973).

Bunker richt de aandacht op het belang dat uitvoerders aan een bepaald beleidsonderwerp hechten casu quo de mate waarin dat onderwerp voor hun eigen functioneren centraal is en de mate waarin zij het eens zijn met het beleid (Bunker, 1972).

Barrett en Fudge noemen naast de opleiding van de uitvoerders, de politieke ideologie waartoe uitvoerders zich bekennen en de omgeving van de organisaties waarin zij functioneren als bepalend voor de houding tegenover het beleid (Barrett en Fudge, 1981).

Volgens Rein en Rabinovitz wordt een beleid alleen uitgevoerd als het niet strijdig is met de notie van de uitvoerders van wat redelijk en juist is. De bureaucratische rationaliteit van uitvoerders bestaat in hun streven naar behoud van het bestaande institutionele kader, groei van het budget en verdediging en zo mogelijk uitbreiding van het eigen competentiegebied. De houding tegenover het beleid wordt voorts mede ingegeven door een inschatting van de bestuurlijke haalbaarheid van de doeleinden van het beleid. Het beleid als geheel moet tegenover derden goed verdedigbaar zijn (Rein en Rabinovitz, 1978).

In deze studie richten we ons expliciet op de houding van de uitvoerders tegenover het beleid. Door de mate van acceptatie van het beleid te bestuderen, waarbij expliciet een theoretisch kader voor de beschrijving en verklaring ervan wordt ontworpen en onderzocht, belichten we datgene wat door veel auteurs als een belangrijke variabele in beleids(uit-)voe-

ringsprocessen wordt gezien maar door hen niet systematisch wordt bestudeerd.

2.3.4. Relaties tussen overheidsniveaus bij de uitvoering van beleid

Bij beleidsvoering zijn vaak verschillende overheidsniveaus betrokken. In een gedecentraliseerde eenheidsstaat als Nederland, maar ook in federale staten zoals de Verenigde Staten heeft de nationale overheid vaak het initiatief en zijn de subnationale niveaus uitvoerders van het beleid. Verschillende uitvoerings- en evaluatiestudies in de Verenigde Staten maar ook in Nederland hebben de grenzen van besturen over meer bestuurslagen belicht (onder anderen: Derthick, 1972; Pressman en Wildavsky, 1973; Lazin, 1973; Glasbergen en Simonis, 1979; Maarse, 1983; Derksen et al., 1983; Honigh, 1985).

Grenzen van bestuur worden zichtbaar als vanuit het perspectief van de beleidsinitiator wordt gekeken naar de bijdrage die de lagere overheden leveren aan de realisatie van op centraal niveau ontwikkeld beleid. Grenzen zijn bereikt als de lagere overheden zich kunnen en willen onttrekken aan beslissingen en handelingen van de centrale overheid en de uitkomsten van beleid anders zijn dan de beleidsinitiator heeft voorzien, bedoeld of gewenst.

De bijdragen van bijvoorbeeld de verkokering binnen de centrale overheid, of in het algemeen de relatieve machtspositie van de lagere overheden tegenover de centrale overheid, aan de sturingsproblemen, bestaan met name wanneer de lagere overheden *niet willen* meewerken aan de realisatie van een beleid op grond van hun eigen belangen, positie, doeleinden, wensen, verwachtingen en/of ervaringen (vergelijk: Toonen, 1981; Bleker en Van den Bremen, 1983; Fleurke et al., 1983; Derksen, 1985; Versnel, 1985).

2.3.5. Beleidsopvolging door doelgroepen van het beleid

Tot de doelgroepen van het beleid rekenen we de beleidsadressaten buiten de overheid.⁴ Ook voor de beleidsopvolging van deze actoren kunnen we als voorwaarden onderscheiden: de kennis van het beleid, de mogelijkheden om conform het beleid te handelen en de wil tot conform handelen.

Kennis van het beleid veronderstelt dat informatie over het beleid aan de adressaten is overgebracht en door hen is begrepen. Opvolgingsproblemen ontstaan doordat de boodschap niet goed wordt overgebracht, te ingewikkeld is, of doordat de adressaten de cognitieve vaardigheden missen om het beleid te begrijpen. Meestal gaat het om een samenstel van deze factoren (waarbij ook onwil in het geding kan zijn). Kennisproblemen doen zich bijvoorbeeld voor bij beleid waarbij burgers formuleren moet invullen, zoals bij belastingaangiften en subsidie-aanvragen.

Beleidsadressaten moeten ook de mogelijkheden hebben om beleid op te volgen. Zij moeten over de middelen beschikken om beleidsconform te handelen en ook bijvoorbeeld qua tijd in de gelegenheid zijn tot beleidsopvolging.

Evenals bij de uitvoerders het geval was, is de wil tot opvolging van beleid hier van cruciaal belang. Gebrek aan kennis en mogelijkheden om beleid op te volgen, leiden tot niet-conform handelen. Onwil kan echter verder gaan en er toe leiden dat men tegenstand biedt waardoor de resultaten tegengesteld worden aan hetgeen met het beleid is beoogd. De houding tegenover beleid kan bijdragen aan gedragingen variërend van strikt conformisme tot actieve weerstand tegen beleid. Private nutscalculaties van normadressaten, hun eigen probleembewustzijn en hun eigen gevoelens omtrent wat redelijk en rechtvaardig is, zijn hier van belang (Van Meter en Van Horn, 1974; Mayntz, 1980; Mazmanian en Sabatier, 1983).

2.3.6. Grenzen van bestuur en acceptatie van beleid

Voor de grenzen van bestuur is de mate waarin de betrokken actoren binnen en buiten de overheid een bepaald beleid opvolgen van cruciaal belang. Opvolgingsproblemen ontstaan daar waar de betrokkenen onvoldoende kennis bezitten en/of de capaciteiten ontberen om een beleid adequaat op te volgen en/of waar ze een beleid niet willen opvolgen. In de literatuur wordt met name aan dat laatste een belangrijke functie toegekend.

De wil tot opvolging van het beleid betreft de mate waarin het beleid wordt geaccepteerd. De mate van acceptatie speelt een centrale rol in de mate waarin het beleid wordt opgevolgd, al zijn positieve en negatieve sancties daarop eveneens van invloed. Gegeven de functie van opvolgingsproblemen voor de grenzen van bestuur, wordt de mate waarin er acceptatieproblemen omtrent een beleid zijn, eveneens belangrijk voor de grenzen van bestuur. Niet-acceptatie van beleid zet mechanismen in werking waardoor bestuur op grenzen stuit.

We bestuderen de mate van acceptatie van beleid door individuele personen of personen in een groepsverband. Daarbij veronderstellen we dat de mate van acceptatie van invloed zal zijn op de mate waarin personen beleid opvolgen.

Opvolgings- en aanvaardingsproblemen komen in de sociale wetenschappen ook aan de orde bij de behandeling van legitimiteit en gezaghebbendheid van beleid en beleidsconform handelen van individuen. We gaan nu in op de verhouding van het acceptatie-begrip tot deze fenomenen.

van de houdingen van mensen tegenover beleid levert meer valide informatie over de legitimiteit van het beleid (Scholten, 1975; Hyde, 1983). Onderzoek naar legitimiteit sluit hierbij aan (Miller, 1974; Blom, 1975).

Is daarmee het legitimiteitsbegrip komen samen te vallen met hetgeen wij hebben omschreven als acceptatie van beleid? Op grond van bestudering van de literatuur menen wij van niet. Veel legitimiteitsonderzoek dat tot nu toe is verricht, heeft betrekking op de houding van burgers tegenover regeringen, politieke systemen, regimes, het parlement en de Supreme Court in de Verenigde Staten (Suleiman, 1977; Denitch, 1977; Rothschild, 1979; Laponce, 1974; Miller, 1974). In enkele onderzoeken zijn concrete wetten het object van legitimiteit. Daar gaat het dan echter om een algemene grondhouding tegenover een wet of wetgeving. Aan de orde komt bijvoorbeeld de vraag, hoe burgers zich opstellen tegenover een wet waarmee zij het niet eens zijn (Kim, 1966; Scholten 1975; Blom, 1975).

Voorbeelden van objecten waar het legitimiteitsbegrip betrekking op heeft zijn, naast beleid, dus politieke stelsels, regimes, besluitvormingsorganen en wetgeving als zodanig. Acceptatie-objecten zijn het bestaan, de vormgeving, inhoud en effecten van een concreet stuk beleid, bijvoorbeeld een wet. De *objecten* die met de beide begrippen zijn verbonden vormen dus een onderscheidend kenmerk; legitimiteit betreft enerzijds meer dan alleen beleid en richt zich anderzijds niet op specifieke onderdelen van een beleid.

Voorzover beide begrippen betrekking hebben op overheidsbeleid is er nog een ander onderscheidend kenmerk, te weten de *bases* van acceptatie en legitimiteit. Bij legitimiteit worden in de literatuur verschillende soorten bronnen genoemd. Het type bron bepaalt het type legitimiteit. Weber onderscheidt drie gronden, namelijk traditionele, charismatische en rationeel-legale gronden. Friedrich noemt vier subtypen van legitimiteit: (1) religieuze, (2) filosofische, (3) traditionele en (4) procedurele en op prestaties gerichte (pragmatische) subtypen (Friedrich, 1963). Webers indeling dekt niet alle denkbare bronnen van legitimiteit. Door Friedrich worden de wat hij noemt procedurele en pragmatische subtypen ten onrechte bij elkaar geveegd. Deze twee verschillen namelijk onzes inziens essentieel. Wij houden een indeling in drie bronnen aan (conform Scholten, 1975).

In de eerste categorie legitimiteitsbronnen ligt het accent op de persoon en/of de aanwijzing van de persoon van wie een beleid of een bevel afkomstig is, casu quo de bron ervan. Volgens Sternberger (1968) heeft legitimiteit door de eeuwen heen vooral in deze vorm bestaan. Er zijn verschillende vormen van legitimiteit aan te wijzen, die zijn gebaseerd op de persoon van de leider, zoals de figuur van de koning-God bij de oude Egyptenaren, de door God geroepen koning onder andere in de Middeleeuwen in Europa, het op inspiratie en openbaring gebaseerde leiderschap van veel religieuze leiders, de op traditie gebaseerde vorst uit

2.4. Acceptatie van beleid en verwante begrippen

Onze omschrijving van acceptatie van beleid brengt met zich mee dat er enige verwantschap is met de in de sociale wetenschappen reeds gangbare begrippen legitimiteit, gezag en conform handelen ('compliance'). Eén van de problemen van de 'oudere' begrippen is, dat voor elk zoveel betekenissen lijken te bestaan als er auteurs zijn die erover hebben geschreven. Er bestaan filosofische verhandelingen over deze begrippen, maar wij beperken ons tot de literatuur die betekenis heeft voor het empirisch-analytisch gebruik van de begrippen. Ten aanzien van alle vier begrippen gaat het hier om de aanvaarding door actoren van datgene wat de overheid doet (het beleid dat zij voert, de bevelen die zij geeft et cetera). We beogen een rechtvaardiging te geven van de zelfstandige plaats van het acceptatie-begrip en tevens de verwante begrippen te omschrijven.

2.4.1. Acceptatie en legitimiteit

Een algemene omschrijving van het begrip legitimiteit vinden we bij Scholten, die het omschrijft als: '...de overtuiging dat men de gezagsdragers (binnen bepaalde kaders) behoort te gehoorzamen. Het gaat hier om een overtuiging (opvatting zo men wil) die berust op een perceptie van de gezagsdragers en hun optreden en van de situatie en van een evaluatie daarvan in het licht van de waarden en normen van de betrokkenen' (Scholten, 1975: 18). Aansluitend bij een meer algemene hantering van het begrip legitimiteit menen we dat naast de legitimiteit van gezagsdragers van vlees en bloed en van een regime, ook van legitimiteit van een wet of van een beleid in het algemeen kan worden gesproken.

Legitimiteit is volgens Scholten de uitkomst van een proces van legitimatie. Het legitimatieproces speelt zich uiteindelijk af in de geest van degenen die legitimiteit aan gezagsdragers toekennen. Net als bij acceptatie van beleid gaat het bij legitimatie dus om een *houding*. Hyde spreekt in dit verband van de algemene overtuiging dat een bevel of een wet voor burgers verplichtend is en tot voorbeeld dient van gedrag (Hyde, 1983). Doorredenerend zou legitimiteit uiteindelijk tot uitdrukking moeten komen in gedrag. Sommige auteurs stellen dat het bewijs van het bestaan van legitimiteit van een bevel of beleid wordt afgemeten aan het normconforme gedrag van individuen (Petrick, 1968; Wasby, 1972). Het is echter de vraag of legitimiteit wel kan worden teruggevonden in gedrag. De conclusie dat niet normconform gedrag aangeeft dat de norm niet als legitiem wordt beschouwd, is voorbarig. Allerlei andere factoren, zoals de verwachte kosten en baten van normconform en niet-normconform gedrag, bepalen mede het gedrag van individuen. Als die andere factoren werkzaam zijn, dan geeft het waargenomen gedrag van individuen tegenover een beleid geen goed beeld van de legitimiteit die zij aan dat beleid toekennen. Een behaviouristische benadering van het legitimiteitsbegrip in empirisch onderzoek moet daarom worden afgewezen. Meting

de late Middeleeuwen en het leiderschap gebaseerd op persoonlijke (charismatische) kenmerken van de leider.⁵

Het in acht nemen van de spelregels en het regeren in het belang van de samenleving waarbij de effecten van het beleid vanuit die samenleving worden gewenst, spelen bij deze vormen van legitimiteit een ondergeschikte rol. Het gaat om het handelen en niet- handelen van de heerser *zonder* aandacht voor de inhoud van het beleid, hoe het tot stand komt en wordt uitgevoerd en wat de effecten zijn. Het beleid wordt hoe dan ook door de bestuurden aanvaard.

De tweede categorie legitimiteitsbronnen stamt van de liberale rechtsstaatsidee. Daarbij gaat het primair om de vraag, *hoe* men tot een beslissing is gekomen, casu quo wat de procedures rond de totstandkoming van een beslissing zijn. De legitimatiegronden zijn de procedures welke leiden tot een beslissing. In het denken over de liberale rechtsstaat komt door beleidsvoering via correcte en rechtvaardige procedures tevens het algemeen belang het best tot zijn recht (Scholten, 1975).⁶

Een auteur die het accent heeft gelegd op legitimatie door het volgen van procedures is Niklas Luhman met zijn 'Legitimation durch Verfahren'. Legitimiteit omschrijft hij als '...ein generalisierte Bereitschaft, inhaltlich noch unbestimmte Entscheidungen innerhalb gewissen Toleranzgrenzen hinzunehmen' (Luhman, 1969: 28). Bij de betrokken burgers moet de bereidheid bestaan om een beslissing te aanvaarden *zonder* te letten op de inhoud van de beslissingen en zij moeten hun eigen handelingen en handelingsverwachtingen er naar richten. Het gaat erom dat in het algemeen beslissingen, die volgens een bepaalde procedure zijn genomen, worden geaccepteerd onafhankelijk van de mate waarin de individuele beslissing de behoeften van de subjecten bevredigt.⁷

De derde categorie legitimiteitsbases betreft de beoordeling van *wat* het beleid voorstelt, gebaseerd op de normen en waarden van de betrokken individuen. Deze legitimiteitsbases hanteert Stillman expliciet in zijn definitie van legitimiteit: 'legitimacy is the compatibility of the results of governmental output with the value patterns of relevant systems' (1974: 42). Zijn terminologie ontleent hij aan Harold Lasswell. De betreffende waarden zijn: macht, respect, rechtvaardigheid, affectie, welzijn, welvaart, deskundigheid en verlichting. De relevante systemen zijn die welke worden geconfronteerd met de overheidsprodukten. Er zijn vier systeemniveaus: het internationale systeem, de samenleving, groepen in de samenleving en individuen in de samenleving. Conform onze definitie van acceptatie kunnen binnen Stillmans kader de verschillende waarden van groepen en personen als legitimatiegrond worden opgevat. Nader beschouwd blijkt echter dat Stillman meent dat de waardenpatronen in de samenleving objectief kunnen worden vastgesteld. Tevens meent hij dat 'legitimacy relates to the *objective* compatibility between the value patterns of the relevant systems and the results of governmental output' (1974: 42) (cursering van mij - HP). Het verschil tussen Stillmans legitimiteitsbegrip en ons acceptatie-begrip is, dat bij het laatste de subjectieve beoordeling

juist essentieel is. Actores accepteren beleid in het licht van hun eigen waarden, normen, wensen, doeleinden, belangen en vanuit hun eigen posities.

Het begrip *legitimiteit* reserveren we voor de houding tegenover besluitvormingsorganen, regimes, politieke systemen, wetgeving als zodanig en algemeen beleid. De bases van legitimiteit van wetgeving en beleid zijn de achterliggende bronnen, de procedures, of de overeenstemming ervan met de waardenpatronen in de samenleving. Aanvaarding van beleid geschiedt dus niet op basis van een calculatie door de actores van de voor- en nadelen die een beleid voor hen meebrengt. Actores kunnen in deze opvatting een beleid legitiem achten zelfs indien het meer kosten dan baten voor de eigen situatie zou betekenen.

De beoordeling van overheidsprestaties is in de hedendaagse samenleving steeds meer een individuele aangelegenheid, waarbij in toenemende mate private nutscalculaties een belangrijke rol spelen. Individueel waarden het nut van beleid voor zichzelf, ongeacht van wie dat beleid afkomstig is, hoe het tot stand is gekomen, of wat het voor de samenleving als geheel betekent. Anders gesteld, maatschappelijke actores nemen in toenemende mate een functioneel-rationele houding aan tegenover overheidsbeleid; zij laten de aanvaarding van het beleid steeds meer afhangen van de mate waarin het bijdraagt aan de effectieve en efficiënte realisatie van hun eigen doeleinden (Mannheim, 1950; Zijdeveld, 1987). Met de term acceptatie van beleid sluiten we hierbij aan. Actores laten zich bij acceptatie van beleid leiden door calculatie van het nut dat het beleid voor hen heeft in het licht van hun waarden, normen, wensen, doeleinden, belangen en vanuit hun eigen posities.⁸

2.4.2. Acceptatie en gezag

Gezag is volgens Peabody een ambigu begrip dat is gerelateerd aan begrippen als macht, invloed en leiding. Het kan worden omschreven als een kenmerk van een persoon of een functie, van een relatie tussen twee hiërarchisch gerangschikte functies waarbij de functiebekleders de relatie als legitiem zien, van een communicatiewaarde, of van een combinatie van deze omschrijvingen (Peabody, 1968).

Het begrip gezag is nauw verwant aan het begrip legitimiteit. De drie typen 'Herrschaft' van Weber (legaal, traditioneel en charismatisch) worden door sommige auteurs als legitimiteitsbases gepresenteerd (onder anderen Sternberger, 1968) terwijl anderen ze opvatten als gezagstypen (onder anderen Kim, 1966). Dit is niet zo verwonderlijk, omdat Weber volgens Friedrich deze drie typen behandelt, 'after confusing, if not identifying, legitimacy and authority' (1963: 235).

Het verschil tussen legitimiteit en gezag is gelegen in het feit dat het gezaghebbende karakter van een object tot uitdrukking komt in het gedrag van subjecten (Simon, 1957), terwijl het bij legitimiteit om de houding

tegenover een object gaat (Scholten, 1975; Hyde, 1983). Daarnaast wordt legitimiteit gebruikt om gezag van andere verwante begrippen te onderscheiden. Een voorbeeld daarvan is de op Weber gebaseerde omschrijving van gezag als de als juist erkende, gelegitimeerde macht of leiding (Hoogerwerf, 1972). Legitimiteit is in andere omschrijvingen datgene wat gezag van macht onderscheidt (onder anderen Peabody, 1968).

Macht is een vorm van invloed van de ene actor op de andere waarbij zonodig gebruik wordt gemaakt van fysiek geweld of sociale dwang. Bij machtsuitoefening kan gedrag conform het beleid worden afgedwongen zonder dat adressaten het beleid aanvaarden. Gezag impliceert dat actores een beleid vrijwillig aanvaarden en dat zij het zelf juist achten conform het beleid te handelen. Aan beleid wordt kennelijk gezag toegekend als het op basis van vrijwilligheid wordt gehoorzaamd. Dat de begrippen macht en gezag nauw met elkaar zijn verweven, is gelegen in het feit dat de uitkomst van een beslissing of handeling in een machtsrelatie in principe dezelfde is als in een gezagsrelatie (Lasswell en Kaplan, 1950; Friedrich, 1963; Petrick, 1968; Ellemers, 1976; Zijdeveld, 1985).

De bronnen van gezag zijn vergelijkbaar met die van legitimiteit (zie vorige subparagraaf) en verschillen dus van die van acceptatie van beleid. De specifieke aspecten van beleid waar het acceptatie-begrip betrekking op heeft, spelen bij het gezagsbegrip evenals bij legitimiteit niet of nauwelijks een rol. Gezag is uiteindelijk geen eigenschap van een beleid, maar van de bron van of de procedures rond het beleid.

Voorts blijkt het gezag van een object uit het handelen van individuen. Hoewel ook hier vanuit de (sociale) psychologie kan worden gewezen op de mogelijke spanning tussen houding en gedrag (zie paragraaf 2.2.), willen we voor het begrip 'gezag' hierbij toch aansluiten. Acceptatie beperken we, zoals bekend, tot de houding tegenover het beleid.

Een beleid of bevel is *gezaghebbend* als de betrokken actores op vrijwillige basis handelen in overeenstemming met dat beleid casu quo dat bevel opvolgen. Dat handelen is niet gebaseerd op een oordeel over dat beleid of het bevel als zodanig; de actores gehoorzamen omdat het beleid of bevel van een bepaalde persoon, een bepaalde functie of rolbekleder afkomt, omdat het berust op bepaalde regels of via bepaalde procedures tot stand is gekomen, of omdat het in de perceptie van de actores aansluit bij de algemene waardenpatronen in de samenleving.⁹

2.4.3. Acceptatie en conform handelen

Het begrip 'conform handelen' (compliance)¹⁰ wordt veel gebruikt in de rechtssociologische literatuur over effecten van beslissingen van het Amerikaanse Hoge Gerechtshof, de wijze waarop en de mate waarin de beslissingen worden opgevolgd door burgers en overheidsinstanties (Petrick, 1968; Wasby, 1970; Dolbaere en Hammond, 1971; Krislov et al., 1972), witte-boordencriminaliteit en studies over de invloed van de

perceptie van straffen (pakkans en omvang van de straf) op crimineel gedrag (Stover en Brown, 1975).

In bestuurswetenschappelijke literatuur komen we het begrip eveneens tegen. Anderson (1975) hanteert het als een voorwaarde voor doeltreffendheid van beleid.¹¹ En in een studie naar de effectiviteit van milieu-regelingen ter beperking van emissies van schadelijke stoffen via fabrieksschoorstenen toont Marcus aan dat nonconformiteit van bedrijven heeft geleid tot ineffectiviteit van de regelingen (Marcus, 1980).

Het begrip 'conform handelen' is proces-georiënteerd. De focus is gericht op de mate waarin beslissingen door de adressaten kennelijk worden opgepakt en opgevolgd. De uiteindelijke effecten daarvan blijven buiten beschouwing (Clark et al., 1972). Het handelen wordt waargenomen. De vraag is wanneer we kunnen spreken van conform of niet-conform handelen. Daarover zijn verschillende opvattingen denkbaar.

Ten eerste kan een subject in overeenstemming met een norm handelen zonder dat hij de norm kent. Het gedrag is min of meer toevallig in overeenstemming met de norm (bijvoorbeeld: Blacker et al., 1977; Kohfeld en Likens, 1982).

In de meeste opvattingen over het begrip kan echter van conform handelen geen sprake zijn als subjecten geen weet hebben van de norm. Conform handelen duidt op expliciete instemming van subjecten met de norm of de beslissing. Actores willen de norm bewust naleven (Wasby, 1972). Johannes Feest heeft erop gewezen dat subjecten uiterlijk overeenkomstig een norm kunnen handelen, maar dat dit niet gepaard hoeft te gaan met de intentie om conform te handelen. De subjecten kennen mogelijkserwijs de norm niet, of worden gedwongen tot bepaald handelen door redenen die niets met de norm of de bijbehorende sancties hebben te maken. Dan is er echter volgens deze auteur geen sprake van conform handelen, omdat dit begrip drie elementen kent, namelijk een subject (a) is zich bewust van het feit dat de norm er is, (b) heeft de intentie om normconform te handelen en (c) handelt ook daadwerkelijk normconform. Aangaande de intentie tot conform handelen onderscheidt Feest een tweetal redenen. In de eerste plaats kan het subject de norm hebben geïnternaliseerd. In de tweede plaats kan hij de sancties vrezen, die met de norm gepaard gaan. Er is dan sprake van afgedwongen normconform handelen (Feest, 1968). We zijn hiermee in feite bij een derde opvatting over conform handelen gekomen. Daarin handelen actores niet normconform omdat zij het eens zijn met de norm of het beleid, maar omdat zij de gevolgen van het niet-conform handelen vrezen casu quo omdat zij het nut van conform handelen en de gevolgen daarvan hoger waarderen dan het nut van niet-conform handelen en de gevolgen daarvan (Stover en Brown, 1975). Zo legt Stuart Nagel (1974) voor het milieubeleid het accent op allerlei prikkels die conform handelen bevorderen. Bij die prikkels, of sancties, is het niet relevant of de beleids- of normadressaat het wel of niet eens is met het beleid. Nagel lijkt er impliciet vanuit te gaan

dat de adressaten (in zijn voorbeeld van het milieubeleid zijn dat bedrijven) het a priori niet eens zijn met het beleid. De opgevoerde prikkels moeten hen er toe bewegen toch normconform te handelen.

We reserveren het begrip 'conform handelen' voor het gedrag dat een individu vertoont, ongeacht zijn oordeel over het beleid of de daarop gebaseerde intentie tot gedrag. Acceptatie betreft de instemming met een beleid en is van invloed op de intentie tot handelen. Handelen conform of niet conform een beleid of norm kan afhangen van het oordeel over beleid en de daarop gebaseerde intentie tot gedrag, maar daarnaast ook van een groot aantal andere factoren, waaronder bijvoorbeeld de positieve en negatieve sancties die Nagel (1974) noemt. Hetgeen Feest (1968) 'compliance' noemt (zie hierboven) wordt in onze termen aangeduid als: een actor accepteert een norm en handelt daarnaar. Wij hebben dus beide begrippen nodig om het door Feest bedoelde gedrag te beschrijven. Op grond van waargenomen conform handelen als zodanig kan niet tot accepteren van de norm worden geconcludeerd. Allerlei persoonlijke en situationele factoren, die niets met de norm van doen behoeven te hebben, kunnen er toe leiden dat een actor wel of niet conform handelt.

2.4.4. Acceptatie van beleid als zelfstandig begrip

Een persoon accepteert een beleid als hij qua houding de verschillende aspecten van dat beleid aanvaardt in het licht van zijn eigen normen, waarden, wensen, verwachtingen, doelen, belangen of positie. Acceptatie van beleid impliceert dat het betreffende individu zich bewust is van het feit dat het beleid er is, casu quo dat het individu het beleid kent of meent te kennen. Deze omschrijving van het centrale begrip van deze studie houdt in, dat er naast overeenkomsten ook diverse verschillen zijn tussen het acceptatie-begrip enerzijds en de begrippen legitimiteit, gezag en conform handelen anderzijds.

Voor de eenduidigheid van de begripsvorming in de sociale wetenschappen is het wenselijk 'acceptatie van beleid' als een zelfstandig begrip te introduceren voor het verschijnsel, dat de aanvaarding van overheidsbeleid door individuen in toenemende mate een functie is van hun beoordeling van dat beleid, waarbij de bijdrage van het beleid aan het eigen nut en de relevantie ervan voor de eigen situatie centraal staan.

Voor het verschijnsel dat beleid wordt aanvaard omdat het van bepaalde bronnen afkomstig is, volgens bepaalde procedures tot stand is gekomen of past bij een bepaald waardepatroon in de samenleving, reserveren we, voor zover het gaat om de houdingen tegenover het beleid, het begrip legitimiteit. Daarnaast heeft legitimiteit betrekking op de aanvaarding van politieke stelsels, regimes et cetera.

Het begrip gezag verschilt van het acceptatie-begrip op een vergelijkbare wijze als het legitimiteitsbegrip. Daarbij komt dat beleid pas als

gezaghebbend kan worden aangeduid, wanneer de aanvaarding ervan tot uitdrukking komt in het handelen van individuen.

Ook normconformiteit betreft het handelen van individuen, terwijl acceptatie alleen op de houding van individuen betrekking heeft. Conform handelen is gedrag dat kan worden waargenomen en dat het resultaat is van allerlei prikkels die mogelijk betrekking hebben op een specifiek beleid, maar dat niet behoeft te berusten op aanvaarding van het bestaan, de vormgeving, inhoud en effecten van dat beleid.

2.5. Samenvatting

In dit hoofdstuk hebben we een omschrijving gegeven van het centrale onderwerp van deze studie 'acceptatie van beleid' en zijn we ingegaan op de bestuurlijke en bestuurswetenschappelijke plaats en relevantie van het onderwerp.

Acceptatie van beleid omschrijven we als de houding (het geheel van cognities en affecten) van een individu tegenover een beleid, die gebaseerd is op zijn oordeel over het beleid (bestaan, vormgeving, inhoud en effecten) in het licht van zijn normen, waarden, wensen, verwachtingen, doeleinden, belangen of positie.

Doelmatigheid en doeltreffendheid van overheidsbeleid veronderstellen dat het beleid wordt geaccepteerd door de personen wier gedragingen van invloed zijn op de resultaten van het beleid. Waar acceptatieproblemen zijn, zullen dus ook doelmatigheids- en doeltreffendheidsproblemen zijn. Met andere woorden, waar acceptatieproblemen zijn, daar stuit het bestuur op zijn grenzen. Onder de veronderstelling dat er binnen de overheid bepaalde beslissingen worden genomen, krijgt de mate waarin het beleid wordt opgevolgd een centrale positie in het vraagstuk van de grenzen van bestuur. Opvolging is weliswaar geen voldoende, maar wel een noodzakelijke voorwaarde voor doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. Opvolging is niet alleen afhankelijk van de mate waarin adressaten beleid *kunnen* opvolgen, maar vooral ook van de mate waarin zij het beleid *willen* opvolgen casu quo willen uitvoeren of willen meewerken aan de uitvoering. De relevantie van de intentie van de adressaten tot beleidsopvolging wordt zelden systematisch onderzocht. Onderzoek naar de mate van acceptatie van beleid maakt die intentie juist tot centraal aandachtspunt.

De aanvaarding die aan de basis van beleidsopvolging ligt alsmede de beleidsopvolging zelf, zijn binnen de sociale wetenschappen geen onbekende fenomenen. Ze worden bestudeerd met behulp van de begrippen legitimiteit, gezag en conform handelen. De introductie van acceptatie van beleid als een begrip met een zelfstandige plaats behoeft daarom toelichting. In dit hoofdstuk hebben we aangegeven dat er diverse overeenkomsten, maar ook verschillen zijn tussen ons acceptatie-begrip en de genoemde begrippen. Conform handelen en gezag verschillen onder meer van

acceptatie omdat ze betrekking hebben op het gedrag van individuen, terwijl acceptatie in de houding tegenover een beleid tot uitdrukking komt. Acceptatie heeft dit gemeen met het begrip legitimiteit. Acceptatie verschilt van legitimiteit doordat het laatste begrip behalve op beleid ook nog op andere objecten betrekking heeft en omdat legitimiteit is gebaseerd op de bronnen van beleid, de totstandkomingsprocedures, of de overeenstemming met de algemene waardenpatronen in de samenleving. Bij een oordeel over de legitimiteit van een beleid wordt door de subjecten niet het eigen nut ervan in beschouwing betrokken. Het acceptatiebegrip past bij de aanvaardingsproblematiek in de moderne samenleving waar actoren meer dan voorheen geneigd zijn overheidsbeleid te beoordelen op de inhoud, de bijdrage aan het eigen nut en de relevantie ervan voor de eigen situatie.

3 Theoretisch kader

Beschrijving en verklaring van acceptatie van beleid

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een theoretisch kader ontwikkeld voor de beschrijving en verklaring van de mate van acceptatie van beleid. De vraag welke factoren de mate van acceptatie van beleid beïnvloeden, staat centraal. Alvorens naar die factoren te zoeken, geven we een uitwerking van het acceptatie-object. In paragraaf 3.2. gaan we na, welke aspecten aan beleid zijn te onderscheiden. Dit deel van het theoretisch kader heeft betrekking op de beschrijving van de mate van acceptatie van beleid. In de paragrafen 3.3. en 3.4. gaan we op basis van ter zake relevante literatuur op zoek naar factoren die mogelijk van invloed zijn op de mate van acceptatie van beleid. In de paragraaf 3.5. presenteren we het theoretisch model dat de basis vormt voor het empirisch onderzoek in Deel II van dit boek. In het tweede deel komt tevens de vraag naar de verhouding van de acceptatie tot de uitvoering van beleid aan de orde. Ten behoeve van de beantwoording van die vraag gaan we in dit hoofdstuk ook in op gedrag bij de uitvoering van beleid (paragraaf 3.6.).

3.2. Acceptatie-objecten

In het vorige hoofdstuk zijn aan het object van acceptatie, overheidsbeleid, al enige aspecten onderscheiden. Deze aspecten van een concreet beleid zullen we in deze paragraaf expliciet benoemen en toelichten. Elke van de aspecten kan worden opgevat als een acceptatie-object. We onderscheiden:

- a. het bestaan van overheidsbeleid als oplossing van een probleem in de samenleving;
 - b. de opzet en structuur van beleid;
 - c. de beleidsinstrumenten;
 - d. het handelen van de overheid bij de in- en uitvoering van een beleid.
- Als vijfde kunnen de effecten van beleid worden genoemd. De reden dat geen vijfde aspect wordt onderscheiden, heeft betrekking op het feit dat de effecten al in de andere vier aspecten zijn geïncorporeerd. We veronderstellen dat de actoren bij hun beoordeling van de vier genoemde aspecten de effecten al in beschouwing nemen.

3.2.1. Acceptatie van het bestaan van het beleid

De overheid voert beleid ter oplossing van een bepaald probleem (Hoogerwerf, 1978; Rosenthal et al., 1983). Het is echter de vraag of de bij het beleid betrokken actoren van mening zijn, dat het betreffende probleem zodanig is, dat de overheid daarvoor schaarse, alternatief aanwendbare middelen moet vrijmaken. De cognities en affecten van de betrokkenen hebben zowel betrekking op het beleidsprobleem als op de noodzaak van overheidsbemoeienis ter zake. Het belang van acceptatie van dit aspect van beleid wordt aangegeven door Bunker (1972), die meent dat de (bereidheid tot) medewerking voor een belangrijk deel wordt bepaald door het belang dat een actor aan het betreffende beleidsonderwerp in het algemeen hecht.

Een beleidsprobleem is geen objectief gegeven. De aard van een maatschappelijk probleem kan door verschillende individuen en groepen verschillend worden ingeschat. Het drugprobleem kan bijvoorbeeld vanuit een justitieel gezichtspunt worden opgevat als een 'law and order' probleem, vanuit de medische hoek als een vorm van ziek-zijn en van de kant van sociale zorg als een probleem van de positie van de druggebruiker in de samenleving of liever gezegd aan de rand van die samenleving (Snellen, 1984b; zie ook Downing, 1979).

Daarnaast kan het maatschappelijke gewicht van een probleem verschillend worden beoordeeld. Niet iedereen onderkent in even sterke mate de schade die een probleem in de samenleving aanricht (Levitt, 1980). Zo werd in Nederland in elk geval vóór de ramp met de kerncentrale in Tsjernobyl in mei 1986, verschillend gedacht over de risico's van het opwekken van kernenergie. In de weken na de ramp werd het probleem van radio-activiteit in de lucht in de verschillende landen van West-Europa verschillend beoordeeld. In Frankrijk leek er in veel mindere mate sprake van een probleem te zijn dan in de Bondsrepubliek Duitsland. Het probleem hield op te bestaan bij de Frans-Duitse grens.

Over de noodzaak van overheidsbemoeienis ter oplossing van een probleem kunnen de meningen eveneens verschillen. Politieke overwegingen spelen daarbij een rol. In Nederland is in het denken van de Partij van de Arbeid (PvdA) traditioneel meer plaats voor direct overheidsingrijpen dan binnen de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD). Liberale denkers als Hayek (1968) en Nozick (1974) zijn tegen overheidsbemoeienis voor allerlei opkomende maatschappelijke problemen. Zij menen dat de overheidstaak beperkt moet blijven tot vraagstukken van vrede en veiligheid en van 'law and order'. Daartegenover staat bijvoorbeeld Karl Mannheim (1950) die meent dat de overheid een actieve rol moet spelen bij de oplossing van allerlei maatschappelijke problemen.

3.2.2. Acceptatie van de opzet en structuur van beleid

Tot de opzet en structuur van beleid rekenen we de inhoudelijke en vormgevingsprincipes van beleid. De inhoudelijke principes zijn bijvoorbeeld de veronderstellingen die een beleidsanalist aan een beleid kan toekennen en die gezamenlijk de beleidstheorie vormen (vergelijk Hoogerwerf, 1984b), maar ook bijvoorbeeld de wijze waarop in het beleid inhoud is gegeven aan juridische beginselen, zoals rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Wat betreft de vormgeving kan worden gedacht aan de wijze waarop beleid wordt geformaliseerd (bijvoorbeeld in een nota of een wet in formele zin), de omvang van het beleid en de structuur van beleid in de zin van allerlei interne en externe verbanden. Rein en Rabinovitz (1978) wijzen op de relevantie van dit aspect van beleid waar zij aangeven dat het oordeel van de uitvoerders over de mate waarin aan het beleid een helder en goed stuk regelgeving ten grondslag ligt, mede bepalend is voor het verloop van uitvoeringsprocessen.

3.2.3. Acceptatie van het beleidsinstrumentarium

De sturingsinstrumenten van een beleid kunnen zowel zijn gericht op de uitvoerders binnen de overheid als op de doelgroepen buiten de overheid. Mitnick (1980) onderscheidt directieven en financiële prikkels die het gedrag van de adressaten direct respectievelijk indirect trachten te sturen. Bij directieven kunnen we denken aan overheidsregelingen waarin verboden, geboden, toestemmingen en vrijstellingen zijn opgenomen (Ruiter, 1987). Belastingen, heffingen en subsidies zijn voorbeelden van financiële prikkels. De regels en instructies voor de uitvoerders leggen voor een belangrijk deel de besluitvormingsprocedures vast en daarmee ten dele ook datgene waarover wel en niet beslist kan worden (Mazmanian en Sabatier, 1983). Voor de burgers maken de regels en instructies, die dikwijls gepaard gaan met conformerings- en controlemechanismen, bepaalde handelingsopties mogelijk of sluiten die juist uit. Financiële prikkels zijn erop gericht bepaalde opties meer of minder aantrekkelijk te maken.

Uiteindelijk laat elk instrument de adreassaar de keuze om zich wel of niet te conformeren aan beleid. Van belang is daarbij de waardering van een instrument in de context van het beleid, het beleidsprobleem en het beleidsveld (Van Meter en Van Horn, 1975; Edwards en Sharkansky, 1979; Mayntz, 1980).

3.2.4. Acceptatie van de in- en uitvoering van beleid

Het handelen van de overheid bij de in- en uitvoering van beleid kan vanuit twee perspectieven worden beschouwd. Ten eerste is er het perspectief van de subjecten buiten de overheid. Voor deze 'externe'

actores is het overheidsbeleid niet datgene wat formeel wordt vastgelegd in bijvoorbeeld nota's of wetten, maar het handelen van overheidsactores met wie zij direct hebben te maken en de concrete beslissingen waarmee zij worden geconfronteerd. Te denken valt aan de vergunning die door het gemeentebestuur wordt afgegeven of de controle die door een inspecteur in dienst van de overheid wordt uitgevoerd.

Ten tweede is er het perspectief van de subjecten binnen de overheid. Beleid kent behalve instrumenten om de handelingen van de uitvoerders direct te sturen, ook middelen die hen in staat moeten stellen hun taak overeenkomstig de bedoeling en opzet van het beleid te vervullen. Tot die voorwaardenscheppende (of indirecte) middelen rekenen we het geld dat voor de uitvoering beschikbaar wordt gesteld en de daaraan gekoppelde omvang van de arbeidskracht, de beschikbare tijd, het informatiegehalte van het beleid en de informatie over het uit te voeren beleid (Kaufman, 1973; Van Meter en Van Horn, 1975; Bardach, 1977; Barrett en Fudge, 1981; Van Dijk en Hegeman, 1983; Mazmanian en Sabatier, 1983; Maarse, 1986). Uit onderzoek blijkt, dat deze voorwaarden voor uitvoering vaak ontbreken waardoor beleid niet effectief wordt uitgevoerd (Mayntz et al., 1978). Ook de verdeling van bevoegdheden kan tot de voorwaarden voor uitvoering worden gerekend. De bevoegdhedenverdeling constitueert in eerste aanleg de situatie waarin alle betrokken actores opereren en draagt zo bij aan de machtsverdeling tussen actores. Samen met de andere voorwaarden voor uitvoering bevordert deze de machtspositie, die de uitvoerders in het uitvoeringsproces innemen en wordt zo bijgedragen aan de doorvoering van beslissingen en handelingen in het kader van het beleid, ondanks mogelijke weerstanden tegen dat beleid (Bressers, 1983a; Maarse, 1983; Honigh, 1985).

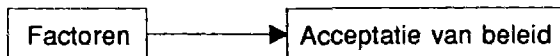
De precieze inhoud van de acceptatie-objecten is afhankelijk van en varieert met het beleid dat wordt bestudeerd. Het beleid kan van verschillende overheidsniveaus afkomstig zijn (bovennationaal, nationaal, regionaal of lokaal) en binnen verschillende sectoren van overheidsbemoeienis vallen (defensie, ruimtelijke ordening, cultuur, landbouw, economie, milieu et cetera). In Hoofdstuk 5 worden de objecten voor het onderzoek naar de Wet geluidhinder geoperationaliseerd.

3.3. Acceptatie bepalende factoren: beleidspercepties

Welke factoren kunnen als bepalend voor de mate van acceptatie van beleid worden onderscheiden? Voor de beantwoording van de derde onderzoeksvraag van deze studie maken we een onderscheid in primaire factoren en achtergrondfactoren. De eerste soort behandelen we in deze paragraaf. We zetten daarmee een volgende stap in de richting van constructie van een theoretisch model voor de mate van acceptatie van beleid.

Schematisch is dit weer gegeven in Figuur 3.1.

Figuur 3.1. Basismodel



De vraag is, welke factoren in het theoretisch model moeten worden opgenomen. Binnen de (sociale) psychologie worden in onderzoeksmodellen allerlei factoren naar voren gehaald, die op houding, meestal in relatie tot gedrag, van invloed zijn. Ajzen en Fishbein geven bij de behandeling van een door hen ontwikkeld model aan, dat er diverse typen factoren denkbaar zijn: persoonlijkheidskenmerken, zoals de mate waarin sprake is van een autoritaire persoonlijkheid van een subject, introversie versus extraversie en de mate van ambitie van een subject, demografische factoren zoals geslacht, leeftijd, ras en sociale rang en factoren zoals maatschappelijke rol, status, socialisatie, intelligentie en familiebanden. De auteurs vatten deze factoren op als externe variabelen die van invloed zijn op de twee componenten van hun eigen model, te weten de houding tegenover een bepaald gedrag en de subjectieve norm die ten aanzien van het gedrag bestaat. Onder de subjectieve norm verstaan zij de invloed die volgens een actor door zijn sociale omgeving op hem wordt uitgeoefend (Ajzen en Fishbein, 1980).¹

De invloed van de determinanten uit het model van Ajzen en Fishbein en van persoonlijkheidskenmerken, demografische factoren en dergelijke, zullen we binnen het bestek van deze studie niet onderzoeken. Voor de constructie van ons theoretisch kader sluiten we aan bij de politicologische en (rechts-)sociologische literatuur, waarvan een deel al in het vorige hoofdstuk aan de orde is geweest.

Acceptatie bevorderende factoren kunnen niet worden ontleend aan de literatuur over gezag en legitimiteit. Ten eerste refereren beide begrippen niet aan de inhoud van een concreet beleid. Ten tweede wordt in empirische studies ter zake nauwelijks aandacht besteed aan factoren die van invloed zijn op de mate van gezag of legitimiteit van een object. Men beperkt zich tot het zo goed mogelijk meten van deze begrippen. Daardoor blijven de studies steken in de beschrijving van de mate van gezag en legitimiteit en komt men niet toe aan verklaringen (onder anderen: Laponce, 1974; Blom, 1975; Rogowski, 1974).

Er zijn wel aanknopingspunten te vinden in literatuur over 'compliance' en in literatuur over uitvoering van beleid. Coombs (1980) gaat na wat de bases zijn van nonconformiteit. Onder verwijzing naar Kaufman (1973) meent Coombs, dat normconform handelen veronderstelt, dat de subjecten weten wat de norm is, kunnen handelen in overeenstemming met de norm

en bovendien normconform willen handelen. Op dat laatste gaat de auteur expliciet in.

Onwil tot conform handelen verdeelt de auteur in drie categorieën. Ten eerste is er nonconformiteit die direct betrekking heeft op het beleid. Actores kunnen het oneens zijn met de beleidsdoelen of er althans een lage prioriteit aan toekennen of zij kunnen wel achter de doeleinden staan, maar het oneens zijn met de kennelijke veronderstellingen van de beleidsvoerders die hebben geleid tot het gebruik van bepaalde middelen in het beleid. Zij kunnen met andere woorden twijfelen aan de doeltreffendheid van het voorgestelde beleid.

Ten tweede kan nonconformiteit zijn gebaseerd op psychologische en economische kosten van de activiteiten die van de actores in het kader van het beleid worden verlangd. Men is het eens met de doelstellingen van het beleid en men twijfelt niet aan de doeltreffendheid ervan, maar men vindt de offers die men zich moet getroosten onjuist en onrechtvaardig.

Tenslotte kan nonconformiteit zijn gebaseerd op het feit dat de actores de beleidsvoerders wantrouwen wat betreft hun oprechte bedoelingen met het beleid (Coombs, 1980). Deze basis voor conformiteit is voor ons niet erg bruikbaar, omdat wij de acceptatiesubjecten zowel binnen als buiten de overheid situeren en in sommige gevallen beleidsvoerders de acceptatiesubjecten zijn.

Het onderscheid tussen een inhoudelijke beoordeling van de beleidsdoelen en middelen enerzijds en de kosten en baten die actores voor zichzelf aan het beleid onderkennen anderzijds, treffen we ook elders in de literatuur (Mayntz, 1980; Versnel, 1985). De beoordeling van de inhoud van een beleid zou men te allen tijde terug kunnen voeren op de kosten en baten die actores aan een beleid ontlelen of menen te ontlelen. Evenals de auteurs waarnaar we hierboven hebben verwezen, zijn wij van mening dat naast de factoren die betrekking hebben op de kosten en baten die aan een beleid worden ontleend, er meer normatieve factoren van invloed zijn op de mate van acceptatie van beleid. Dergelijke factoren hebben direct betrekking op de inhoud van het beleid. Deze zijn echter, zoals we verderop zullen zien, niet onafhankelijk van de concrete context waarin de actores zich bevinden en van de belangen die zij hebben.

De meer normatieve factoren vallen uiteen in twee delen, namelijk een deel dat betrekking heeft op het doel van beleid en een deel dat de middelen betreft. Beide aspecten van beleid zijn in hun algemene vorm in de vorige paragraaf aan de orde geweest. Nu gaat het om de betekenis van een beleid voor de concrete situaties in het licht van normen, waarden, wensen, doelen, verwachtingen, belangen en posities van de subjecten. We veronderstellen dat de houding van een actor tegenover het beleid als zodanig, wordt bepaald door de perceptie van de betekenis van het beleid in de concrete situatie. Onder het beleid in de concrete situatie verstaan we de toepassing van beleid, bijvoorbeeld een wet, op een individueel geval.

Voortbouwend op de conformiteitsbases van Coombs betekent dit dat we tot de acceptatie beïnvloedende factoren rekenen: (1) de mate waarin subjecten het ermee eens zijn dat het beleidsdoel in de concrete situatie van toepassing is, (2) de perceptie van de doeltreffendheid van de concrete toepassing van het beleid en (3) de perceptie van de kosten en baten in de concrete situatie

Het beleidsdoel houdt in, dat een probleem wordt opgelost. De mate waarin subjecten het realiseren van het beleidsdoel in de concrete situatie ondersteunen, impliceert de mate waarin zij onderkennen dat in de situatie sprake is van een probleem dat moet worden opgelost. Evenzo impliceert de perceptie van de mate van doeltreffendheid van het beleid in de concrete situatie, dat de betrokken subjecten de maatregel die er in het beleid wordt voorgesteld als juist, als passend zien. Zij delen met andere woorden de opvatting in het beleid ter zake. Dit staat *naast* de kosten en baten die de actoren aan het beleid ontleen. De kosten en baten van het beleid betreffen in de eerste plaats de kosten en baten van het subject zelf en ten tweede de kosten en baten die zij menen buiten zichzelf op de concrete situatie van toepassing te kunnen verklaren (zie ook Versnel, 1985).

Deze drie factoren duiden we in het vervolg aan als '*beleidspercepties*'. We lichten ze hieronder nader toe en voor elke beleidsperceptie formuleren we een verwachting over de invloed ervan op de mate van acceptatie van beleid.

a. Probleempercepties

Aan beleid ligt een bepaalde probleemperceptie ten grondslag, dat wil zeggen een gepercipieerde discrepantie tussen een waargenomen bestaande situatie en een gewenste situatie. Op grond daarvan worden in principe de doeleinden van het beleid geformuleerd. Degenen die bij de totstandkoming van een algemeen geldend beleid zijn betrokken, zullen vaak in termen van gegeneraliseerde problemen denken. Met name daar waar beleid op nationaal niveau wordt geformuleerd en men er op lokaal niveau mee krijgt te maken, speelt dit een rol (Versnel, 1985). Daar komt bij dat bij de beleidsvorming vaak uiteenlopende visies op problemen op elkaar worden betrokken, waarbij een bepaalde visie om de één of andere reden kan prevaleren (Van Vught, 1982).

Degenen die met het beleid worden geconfronteerd, krijgen dus te maken met de tot stand gekomen probleemperceptie die voor de concrete situatie geldend is. Zij hebben echter mogelijk eigen percepties over de concrete bestaande situaties en de te verwachten situaties. Ook hebben zij mogelijk eigen beelden omtrent wat wordt gewenst en omtrent de discrepanties tussen de gewenste situaties en de bestaande of verwachte situaties. De mogelijke verschillen van inzicht met degenen die het beleid tot stand hebben gebracht, kunnen zowel betrekking hebben op de aard als op het gewicht van de problemen (Levitt, 1980).

Een andere probleemperceptie van de betrokken subjecten betekent voor hen dat het probleem voor de concrete situatie 'verkeerd' is gesteld. Zij zullen om die reden het beleid niet steunen (Downing, 1979).

Verwachting 1: Naarmate voor concrete situaties de probleempercepties van de betrokken actores en van het beleid meer met elkaar overeenstemmen, zullen de actores het beleid in hogere mate accepteren.

b. Opvattingen over te nemen maatregelen

Aan beleid liggen ook veronderstellingen ten grondslag omtrent de mate waarin en de wijze waarop de gestelde doelen kunnen worden bereikt. Deze veronderstellingen, zo die aan de beleidsvoerders kunnen worden toegeschreven, zijn evenals de probleempercepties het produkt van compromisvorming in de politieke arena (Van Vught, 1982; Ringeling, 1985). Ook hier speelt een rol, dat bij de beleidsvorming in termen van gegeneraliseerde oplossingen wordt gedacht, terwijl in de uitvoering situatie-specifieke oplossingen casu quo maatregelen primair van belang zijn (Versnel, 1985). De bij het beleid betrokken actores kunnen ook omtrent de middelen eigen opvattingen hebben, die afwijken of overeenkomen met die welke in het beleid zijn geformuleerd. Afwijkende opvattingen leiden ertoe dat actores menen dat met het beleid een heilloze weg wordt bewandeld en dat het daarom niet kan worden geaccepteerd (Coombs, 1980). De aangereikte middelen vormen een bron van irritatie en men zal gaan zoeken naar alternatieve oplossingen (vergeleijk: Levitt, 1980; Mazmanian en Sabatier, 1983). Als over de maatregelen overeenstemming bestaat, dan zal het beleid althans op die gronden worden geaccepteerd.

Verwachting 2: Naarmate voor concrete situaties de opvattingen over de te nemen maatregelen van de betrokken actores en van het beleid meer met elkaar overeenstemmen, zullen de actores het beleid in hogere mate accepteren.

c. Kosten en baten van het beleid

Elk beleid waarmee wordt getracht veranderingen in maatschappelijke processen en structuren aan te brengen, brengt voor de betrokken actores kosten en baten met zich mee. Deze zijn van invloed op de mate van acceptatie (Coombs, 1980). Deze kosten en baten kunnen werkelijk bestaan, maar voor acceptatie of niet-acceptatie is alleen de verwachting of perceptie van de kosten en baten van belang.

Baten zijn effecten van een beleid die positief op de behoeftebevrediging van een actor inwerken. Kosten zijn de effecten van een beleid die negatief inwerken op de behoeftebevrediging van een actor, dat wil zeggen dat hij een deel van de behoeftebevrediging moet prijs geven (Van den Doel, 1978a). Bij die behoeften kunnen we denken aan macht, geld, status,

comfort, veiligheid, zekerheid en dergelijke (Downs, 1967; Niskanen, 1971).

Actores maken calculaties van de verwachte kosten en baten van beleid. Een negatief saldo heeft een nadelige invloed op de acceptatie van beleid (*ceteris paribus*), terwijl een positief saldo juist acceptatie bevordert.

De kosten-batencalculaties van de bij het beleid betrokken actores hebben enerzijds betrekking op de positieve en negatieve financiële prikkels in het beleid, die baten respectievelijk kosten voor een actor vormen en anderzijds op niet-financiële kosten en baten die een actor aan het beleid ontleent.

Financiële prikkels in het beleid hebben de vorm van financiële overdrachten. Deze overdrachten kunnen zowel binnen de overheid als tussen de overheid en de rest van de samenleving plaatsvinden. Binnen de overheid gaat het daarbij om het beschikbaar stellen van financiële middelen (uitkeringen en bijdrageregelingen) voor onder meer het opzetten van het uitvoeringsapparaat (mensen en middelen) en voor speciale projecten. Daarnaast zijn er financiële overdrachten van de overheid naar niet-overheidsactores (in de vorm van subsidies, schadevergoedingen, negatieve belastingen) en in de omgekeerde richting (belastingen, heffingen, opcenten, boetes). Tegenover de financiële middelen die zij ontvangen, kunnen actores hun uitgaven in het kader van het beleid in hun calculaties betrekken. De overige directe financiële uitgaven en eventuele inkomsten worden daarom mede in beschouwing genomen.

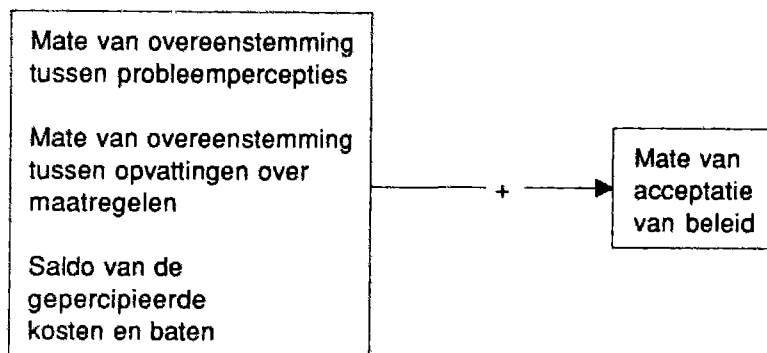
Naast de directe financiële prikkels in het beleid zijn er allerlei effecten van het beleid die baten of kosten voor een actor vormen. Die effecten zijn op verschillende manieren in te delen, namelijk: directe versus indirecte effecten, bedoelde versus onbedoelde effecten, verwachte versus onverwachte effecten en interne versus externe effecten (Griffiths, 1978; Bressers, 1983b).

Ten dele kunnen die effecten in monetaire termen worden uitgedrukt om met elkaar te worden vergeleken. Voor een ander deel is dat echter niet mogelijk. De effecten welke niet onder een duidelijke noemer zijn te brengen, kunnen echter wel een belangrijke invloed hebben op de mate van acceptatie van het beleid. De beoordeling van die effecten in termen van nut en disnut verschilt van actor tot actor, afhankelijk van de positie die men in het beleidsveld inneemt.²

Verwachting 3: Naarmate de betrokken actores een positiever saldo van de kosten en baten van het beleid percipiëren, zullen zij het beleid in hogere mate accepteren.

Als we de drie geformuleerde verwachtingen invullen in Figuur 3.1. dan ontstaat het volgende model (Figuur 3.2.).

Figuur 3.2. Uitgebreid model



3.4. Achtergrondfactoren

De percepties die in de vorige paragraaf zijn geïntroduceerd worden op hun beurt door achterliggende factoren bepaald. We kunnen ons afvragen waarom de aard en het gewicht van concrete problemen op een bepaalde wijze worden gepercipieerd, waarom bepaalde maatregelen worden gewenst en andere afgewezen, en waarom men een bepaalde kosten-baten verhouding percipieert. Dit alles verwijst naar verschillen tussen subjecten. Een concreet beleid is in principe voor iedereen gelijk. Toch is er variatie in de mate van acceptatie van dat beleid. Deze variatie wordt beïnvloed door verschillen in de beleidspercepties van de diverse actores. De achtergronden van die verschillen worden in deze paragraaf aan het theoretisch kader toegevoegd.

De centrale veronderstelling is, dat de percepties over de betekenis van het beleid voor de concrete eigen situatie van een actor worden beïnvloed door individu- en contextgebonden factoren. Voorzover een individu functioneert in een groep of een organisatie, vallen de contextgebonden factoren uiteen in die welke betrekking hebben op de groep of de organisatie en die welke de verdere omgeving betreffen. In de literatuur wordt gewezen op het feit, dat het standpunt dat een actor in een beleidsproces inneemt, wordt bepaald door de positie die hij heeft in een netwerk van actores en door zijn belangen en doeleinden (onder anderen: Allison, 1971; Montjoy en O'Toole, 1979; Mintzberg, 1983). Ons inziens gaat het daarbij niet om de feitelijke kenmerken van de persoon, groep, organisatie of omgeving, maar om de *percepties* die een persoon daarvan heeft. Het gaat met andere woorden om de percepties van zijn belangen en positie.

Aan het idee van de invloed die de percepties hebben op de beleidspercepties, liggen in essentie veronderstellingen uit de (sociale) psychologie ten grondslag. Om de invloedsrelaties tussen de percepties te bepalen, hanteren we het spanningsreductie-postulaat dat in cognitieve evenwichtstheorieën, zoals die van Festinger (1957) en Heider (1958), centraal staat. De genoemde percepties vatten we op als cognities. Daar waar cognities betreffende het beleid aan de ene kant en die aangaande de eigen persoon, groep, organisatie of omgeving aan de andere kant, met elkaar op gespannen voet staan, zullen ze zodanig worden bijgesteld dat de spanning vermindert, omdat deze spanning (of, om in termen van Festingers bekende cognitieve dissonantie theorie te spreken: dissonantie) tussen cognities een onaangename ervaring voor de mens is.³ We veronderstellen dat daar waar spanningen optreden, de percepties betreffende het beleid worden bijgesteld. Met andere woorden de andere percepties achten we meer 'gefixeerd', casu quo tegen verandering bestand, dan de percepties van het beleid.⁴ De mate van fixatie van de respectievelijke percepties wordt aan de ene kant bepaald door de mate van vrijheid die het beleid geeft om afwijkende percepties te hebben, en aan de andere kant door de speelruimte die de context van een actor toelaat. Waar men weinig speelruimte heeft, of waarneemt, zal de fixatie relatief groot zijn.

We bekijken het voorgaande voor de drie onderscheiden beleidspercepties en passen bovenstaande veronderstellingen telkens in eerste instantie toe op zelfstandige individuen en in tweede instantie op personen als leden van een organisatie. De reden daarvan is, dat ons onderzoek in het tweede deel van deze studie betrekking heeft op leden van publieke en private organisaties. Voor de acceptatiesubjecten als organisatieleden worden op verschillende plaatsen in de tekst verwachtingen geformuleerd omtrent de invloed op de beleidspercepties. Aan het eind van deze paragraaf zetten we de verwachtingen nog eens op een rij.

Ten eerste gaan we na waarom subjecten bepaalde *probleempercepties* hebben die afwijken of overeenkomen met die van het beleid. Ten behoeve van het betoog, gaan we uit van afwijkingen tussen de probleempercepties. Een beleid geeft de definitie van een probleem in de concrete situatie. Het subject neemt deze definitie waar en zij vormt voor hem een cognitie. Afwijzing van de betreffende definitie betekent een bijstelling van de cognitie in de richting van één of meer van de andere cognities.

In het algemeen bestaan er spanningen tussen probleempercepties enerzijds en individuele factoren anderzijds, als de beleidspercepties niet passen bij de normen, waarden, inzichten, verwachtingen, wensen, doelen, belangen en positie van een individu. Een individu kan eigen inzichten hebben ontwikkeld omtrent een probleem in zijn situatie. Daarnaast wordt hij geconfronteerd met andere problemen, doeleinden en belangen die eveneens moeten worden behartigd. De verwachtingen over de mogelijkheden om iets aan het probleem te doen zijn eveneens van invloed. Daar

waar deze mogelijkheden ontbreken, bijvoorbeeld door de positie die hij inneemt in een netwerk van personen, is het voor een actor vermoedelijk betrekkelijk zinloos het probleem in zijn volle omvang te erkennen. Daar waar het individu meent waar te nemen dat relevante anderen (dit zijn actores in zijn directe omgeving, zoals vrienden of familie - Tazelaar, 1980: 195 e.v.) het gedefinieerde beleidsprobleem niet als een wezenlijk probleem beschouwen, of de aard of het gewicht ervan anders inschatten dan in het beleid gebeurt, is eveneens sprake van een cognitie die op gespannen voet staat met die betreffende het beleid.

Voor de individuen die in een organisatieverband functioneren, zijn vergelijkbare cognities aanwijsbaar. De inzichten in de concrete situatie, voor zover relevant in het kader van een beleid, vatten we onder de noemer van de *deskundigheid* van een actor op het terrein van het beleid. Het gaat daarbij zowel om kennis en inzichten over de concrete situaties als om kennis en inzichten omtrent het beleid. Deze kunnen worden verworven door opleiding, cursussen, kennisname van informatie over het beleid en door ervaringen met het beleid. Barret en Fudge (1981) hebben gewezen op de invloed die een opleiding van een individu kan hebben op zijn houding tegenover beleid in het concrete geval. Het is echter niet a priori duidelijk in welke richting deskundigheid de mate van overeenstemming tussen probleempercepties beïnvloedt. Om tot een uitspraak te komen over de richting van de invloed van deskundigheid voegen we een hulpveronderstelling in, die inhoudt dat deskundighedsontwikkeling niet alleen bevordering van kennis, maar evenzeer van positieve affecties betreffende het beleid betekent. Deskundigheid is het resultaat van een bepaalde investering (van tijd en energie) in het object. Een negatieve waardering van dat object is dissonant met de wetenschap dat men er het één en ander in heeft geïnvesteerd.⁵ We veronderstellen dus een positief verband tussen de mate van deskundigheid van actores en de mate van overeenstemming tussen probleempercepties.

We veronderstellen voorts dat in grotere organisaties meer ruimte is voor arbeidsverdeling en dat dit er toe leidt dat personen in de gelegenheid worden gesteld om zich specifiek te bekwalen, bijvoorbeeld op het terrein van het beleid. Het kan ook zijn, dat niet de omvang, maar het specifieke karakter van een organisatie bepaalde specialisaties mogelijk maakt. Beide mogelijkheden komen tot uiting in de *specialisatiegraad* van een organisatie.

Een tweede achtergrondfactor op individueel niveau betreft de *ervaringen* met vergelijkbaar beleid en vergelijkbare maatregelen. Negatieve ervaringen met bepaald beleid en bepaalde maatregelen zijn dissonant met de perceptie van beleidsproblemen die tot vergelijkbaar beleid en vergelijkbare maatregelen aanleiding zouden kunnen geven (vergelijk Van Gunsteren, 1976). Positieve ervaringen kunnen aanleiding geven tot het onderschrijven van de probleempercepties krachtens het beleid. We

veronderstellen dus een positief verband tussen ervaringen en de mate van overeenstemming tussen probleempercepties.

Een organisatie heeft vaak meer dan één doelstelling en verschillende *belangen*. Binnen de overheid moeten meestal diverse beleidsterreinen, elk met eigen doelstellingen en verplichtingen, worden behartigd en particuliere bedrijven hebben onder meer belangen betreffende productie, groei en rendementsontwikkeling. Zo een beleid een doelstelling aan een organisatie oplegt, komt deze terecht in een reservoir van bestaande belangen. De verschillende belangen en doeleinden kunnen op gespannen voet met elkaar staan. Als diverse belangen, of belangen waaraan in een organisatie het nodige gewicht wordt toegekend, conflicteren met dat van het betreffende beleid, dan kan dit leiden tot bijstelling van de probleemperceptie. Ontkenning of bagatellisering van het bestaan van het beleidsprobleem betekent immers, dat men niet of nauwelijks activiteiten behoeft te ondernemen die andere belangen en doeleinden schaden (vergelijk: Bardach, 1977; Maarse, 1978; Barret en Fudge, 1981).

We gaan er voorts van uit, dat naarmate door de betrokken actores een groter gewicht wordt toegekend aan belangen die (objectief gezien) op gespannen voet staan met de belangen van het beleid, zij in sterkere mate ook zelf *conflicten* tussen het betreffende beleid en de belendende beleidsterreinen signaleren. De mate waarin men zelf conflicten signaleert, beïnvloedt de percepties van het beleidsprobleem.

Naast het feit dat er concrete belangen en doeleinden op andere terreinen zijn, bestaan in organisaties allerlei voortgaande processen in de vorm van bepaalde routines, standaardprocedures en repertoires (Allison, 1971; Maarse, 1978; Sproull, 1981; Falk Moore, 1984). Daar waar beleid niet volledig past binnen de bestaande processen en waar het zodanig ambigu is dat het nog voor de concrete situaties moet worden geïnterpreteerd, zal de interpretatie vermoedelijk zodanig zijn, dat het beleid wel binnen de processen past. Dat wil zeggen, dat daar waar het beleid in principe een inbreuk op bestaande processen betekent, de probleemperceptie zodanig wordt bijgesteld, dat die inbreuk wordt vermeden of verminderd. Er is dus naar verwachting een negatieve relatie tussen de inschatting van de mate waarin een beleid een inbreuk betekent en de mate van overeenstemming tussen de probleempercepties.

Daarmee houdt verband de perceptie van een organisatieid omtrent de bereidheid van verschillende actores binnen de organisatie om mee te doen aan de oplossing van het probleem. Dit haalbaarheidsprobleem, waar Rein en Rabinovitz (1978) op hebben gewezen, brengt met zich mee dat daar waar men die bereidheid laag inschat de neiging zal bestaan het beleidsprobleem te onderschatten. Het gaat dus om de bereidheid van actores in de organisatie om bij hun handelen en beslissen, het betreffende beleid en de voor de realisatie van het beleid primair aangewezen personen te betrekken.

De inbreuk van het beleid op bestaande processen en de genoemde dispositie van actores aangaande het beleid, kunnen worden opgevat als de *organisatie-interne positie* van het beleid, waaronder ook de positie van de voor het beleid primair verantwoordelijke actores kan worden gerekend (Montjoy en O'Toole, 1979). Naarmate deze positie zwakker is, zullen de probleempercepties van degenen die dat waarnemen, in beperktere mate overeenstemmen met die van het beleid.

Behalve naar de interne organisatie kan ook worden gekeken naar de organisatie in relatie tot haar omgeving. Een beleid schept verschillende betrekkingen tussen organisaties, waarbij de ene organisatie goederen en diensten kan verschaffen die een andere organisatie voor haar functioneren nodig heeft. Zo kunnen *afhankelijkheden* tussen organisaties ontstaan. A is afhankelijk van B als B aan A kan geven wat de laatste verlangt en deze dit niet op een andere manier kan verkrijgen. Als A op zijn beurt in staat is B iets terug te geven wat voor B waarde heeft en wat B niet elders kan verkrijgen, dan is er sprake van wederzijdse afhankelijkheid (Scharpf, 1978; Rhodes, 1980). Een beleid kan bepaalde afhankelijkheden creëren die er eerst niet waren en zodoende bijdragen aan een relatieve verzwakking van een organisatie in een interorganisationeel netwerk. We veronderstellen dat deze verzwakking door een lid van die organisatie negatief wordt gewaardeerd. Perceptie van een toename van de afhankelijkheid staat op gespannen voet met een probleemperceptie conform het beleid dat verantwoordelijk is voor die afhankelijkheid. Waargenomen afhankelijkheid zal naar verwachting bijdragen aan een vermindering van de mate van overeenstemming tussen probleempercepties.

Een ander omgevingskenmerk dat we in het theoretisch kader opnemen, betreft de *publieke en politieke druk* die er op de organisatie bestaat om iets aan het beleidsprobleem in het specifieke geval te doen (Van Meter en Van Horn, 1975; Rein en Rabinovitz, 1978; Versnel, 1985). Wanneer deze druk als relatief groot wordt gepercipieerd, zullen actores geneigd zijn de probleemdefinities van het beleid te onderschrijven.

Op een vergelijkbare wijze kan worden nagegaan waarom subjecten *opvattingen over maatregelen* hebben die afwijken van die welke in het beleid worden aangereikt. Ook deze opvattingen kunnen worden beschouwd als cognities van het individu, die op gespannen voet staan met andere cognities van het individu.

Voor het zelfstandig functionerende individu kunnen wederom de eigen cognities betrekking hebben op de eigen inzichten en deskundigheid betreffende de werking van de maatregelen in de concrete situatie. Tevens spelen ervaringen met bijvoorbeeld vergelijkbare middelen een rol. Negatieve ervaringen betekenen cognities die op gespannen voet staan met de cognitie aangaande de maatregelen in het beleid en leiden tot bijstelling van de laatstgenoemde cognities. Net zoals verschillende problemen met elkaar kunnen concurreren, zo kunnen ook de aangedra-

gen middelen strijdig zijn met andere belangen van het individu. Onderkenning van de onmogelijkheid van de toepassing van de maatregelen in de concrete situaties is eveneens een strijdige cognitie. De opvattingen van anderen zijn in het geding, daar waar het individu meent dat ook die anderen de maatregelen als onjuist of onwenselijk beschouwen.

Voor individuen als leden van een organisatie spelen de achtergrondfactoren op eenzelfde wijze een rol als hierboven is beschreven voor de beïnvloeding van de mate van overeenstemming tussen probleempercepties. Zoals ontkenning of bagatellisering van de concrete beleidsproblemen een reactie vormen op de percepties aangaande de achtergrondfactoren, zo is ook de ontkenning van de adequaatheid van de krachtens het beleid te nemen maatregelen op te vatten als een cognitieve reactie. In de bepaling van de mate van overeenstemming tussen opvattingen over maatregelen zijn dezelfde mechanismen als eerder genoemd werkzaam. We verwijzen korthedshalve naar de betreffende passages.

Bij de perceptie van *kosten en baten* gaat het om het vermijden van incongruenties tussen cognities. Het individu ontwikkelt een cognitie aangaande de kosten en baten van het beleid die in principe congruent is met zijn andere cognities.

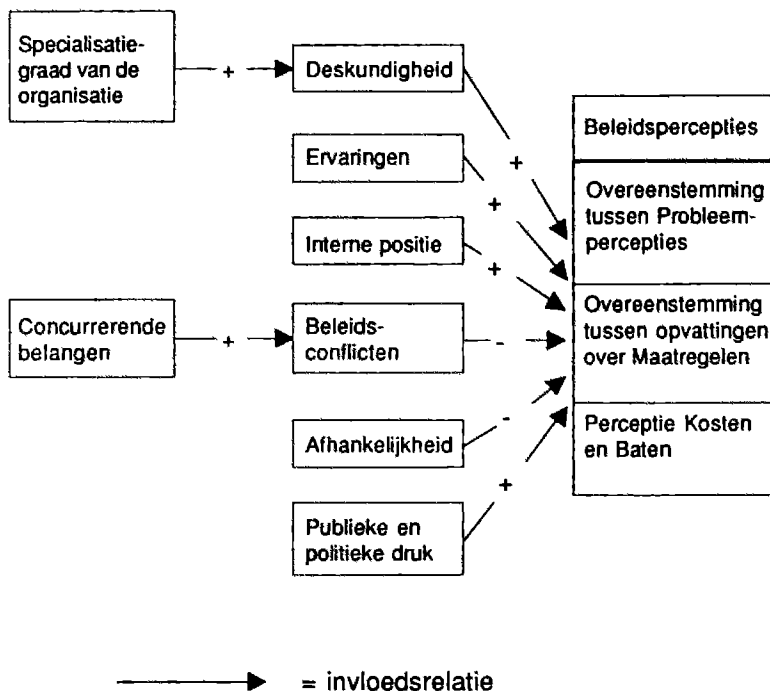
Naast het feit dat financiële kosten en baten als zodanig worden gepercipieerd, gaat het om de cognities betreffende de effecten van het beleid op het individu en op de door hem waargenomen omgeving. Inzichten omtrent de positieve en negatieve effecten bepalen de perceptie van baten respectievelijk kosten. Negatieve ervaringen met vergelijkbaar beleid betekenen perceptie van kosten. De mate waarin belangen van het individu worden geschaad, bepaalt eveneens de kostenperceptie. Als relevante anderen opvattingen hebben over relatief hoge kosten of juist baten van het beleid, dan zal het individu zelf ook geneigd zijn de kosten respectievelijk de baten te benadrukken.

De achtergrondfactoren beïnvloeden de perceptie van de kosten en baten op een vergelijkbare wijze als eerder is aangegeven voor de mate van overeenstemming tussen probleempercepties. Daar is, behalve voor publieke en politieke druk, uitgegaan van een lage mate van overeenstemming in probleempercepties, met andere woorden, van een spanning tussen de cognities. De geformuleerde achtergrondfactoren leiden in dit geval tot een negatief saldo van de verwachte kosten en baten. Daar waar de nodige publieke en politieke druk bestaat, zullen de baten van het beleid voor de eigen situatie worden benadrukt.

In het voorgaande zijn niet bij elk paar percepties, verwachtingen geformuleerd omdat de verwachte invloed van de achtergrondfactoren op elk van de drie beleidspercepties vrijwel gelijk is. Tot besluit van deze paragraaf over de invloed van de achtergrondfactoren op de beleidspercepties beelden we de verwachte relaties af in een model (Figuur 3.3.). Daarna formuleren we ze expliciet als toetsbare verwachtingen die samen

met de eerste drie geformuleerde verwachtingen de voorlopige antwoorden vormen op de vraag naar de factoren die de mate van acceptatie van beleid bepalen.

Figuur 3.3. Invloedsrelaties tussen achtergrondfactoren en beleidspercepties



Bij de formulering van de verwachtingen hebben we er telkens naar gestreefd de richtingen aan te geven. In het voorgaande zijn deze beargumenteerd. Het informatiegehalte van de verwachtingen is op deze wijze hoger, dan het geval zou zijn als we in neutrale termen alleen een verband tussen achtergrondfactoren en beleidspercepties zouden veronderstellen.

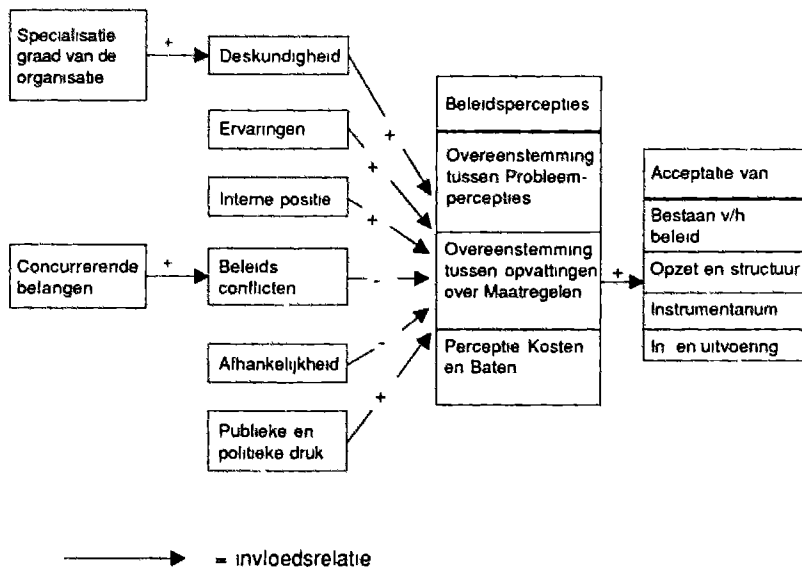
- Verwachting 4:* Naarmate de betrokken actores deskundiger zijn op een bepaald beleidsterrein, zullen hun probleempercepties en opvattingen over maatregelen meer in overeenstemming zijn met die van het beleid en zal het saldo van de kosten en baten die zij aan het beleid onderkennen positiever zijn.
- Verwachting 5:* Naarmate de ervaringen van de betrokken actores met vergelijkbaar beleid positiever zijn, zullen hun probleempercepties en opvattingen over maatregelen meer in overeenstemming zijn met die van het beleid en zal het saldo van de kosten en baten die zij aan het beleid onderkennen positiever zijn.
- Verwachting 6:* Naarmate de betrokken actores minder belangenconflicten tussen een beleid en de belendende beleidsterreinen onderkennen, zullen hun probleempercepties en opvattingen over maatregelen meer in overeenstemming zijn met die van het beleid en zal het saldo van de kosten en baten die zij aan het beleid onderkennen positiever zijn.
- Verwachting 7:* Naarmate de betrokken actores aan een beleidssector een sterkere positie in de organisatie toekennen, zullen hun probleempercepties en opvattingen over maatregelen meer in overeenstemming zijn met die van het beleid en zal het saldo van de kosten en baten die zij aan het beleid onderkennen positiever zijn.
- Verwachting 8:* Naarmate de betrokken actores hun organisaties in het kader van een beleid minder afhankelijk achten van andere organisaties, zullen hun probleempercepties en opvattingen over maatregelen meer in overeenstemming zijn met die van het beleid en zal het saldo van de kosten en baten die zij aan het beleid onderkennen positiever zijn.
- Verwachting 9:* Naarmate de betrokken actores aangaande het beleidsprobleem meer politieke en publieke druk op hun organisatie waarnemen, zullen hun probleempercepties en opvattingen over maatregelen meer in overeenstemming zijn met die van het beleid en zal het saldo van de kosten en baten die zij aan het beleid onderkennen positiever zijn.

3.5. Theoretisch model

Op grond van de voorgaande paragrafen kan nu het theoretisch model voor de verklaring van de mate van acceptatie van beleid worden gepresenteerd. Het acceptatie-object is in de tweede paragraaf in vier aspecten uiteen gelegd. We gaan er van uit, dat elk van de vier wordt beïnvloed door de drie onderscheiden percepties over de betekenis van het beleid voor de concrete eigen situatie. De invloed van de onderscheiden achtergrondfactoren verloopt uitsluitend via de beleidspercepties. Er gaan geen directe effecten van uit op de mate van acceptatie van het beleid.

Ten behoeve van de eenvoud van de presentatie zijn in Figuur 3.4. de verschillende aspecten van beleid en de beleidspercepties als blokken afgebeeld. We abstraheren in de figuur dus van de individuele invloeden tussen elk van de achtergrondfactoren en de beleidspercepties en tussen elk van de beleidspercepties en de acceptatie van de afzonderlijke aspecten.

Figuur 3.4. Theoretisch model van acceptatie van beleid



In het onderzoek in het tweede deel van deze studie worden niet alleen de in de vorige paragraaf geformuleerde verwachtingen met de empirie geconfronteerd, maar wordt ook nagegaan in hoeverre dit model als geheel houdbaar is voor de mate van acceptatie van een concrete wet.

3.6. Acceptatie en uitvoering

Deze studie stelt het begrip 'acceptatie van beleid' centraal. In het vorige hoofdstuk hebben we de bestuurlijke en bestuurswetenschappelijke relevantie van het begrip bepaald. In het empirisch deel komen we hierop terug, omdat we de relevantie van het ontwikkelde acceptatie-begrip ook empirisch willen aantonen. Daarbij gaat het om de verhouding tussen acceptatie door leden van organisaties die bij de uitvoering van het beleid zijn betrokken en het gedrag dat aan die organisaties kan worden toegeschreven. In deze paragraaf gaan we na in welke vormen dit uitvoeringsgedrag zich manifesteert en hoe we kunnen ontdekken wat de invloed is van de mate van acceptatie van beleid door de individuele leden van de organisaties op de uitvoering.

We wijzen er op dat de relatie tussen de mate van acceptatie van beleid en het uitvoeringsgedrag geen deel uitmaakt van het theoretisch kader dat in de voorgaande paragrafen is ontwikkeld.

3.6.1. Uitvoeringsgedrag

Om te kunnen spreken van het gedrag van een organisatie, vatten we de organisatie nu eerst op als een geünificeerde actor die bepaalde beslissingen neemt en handelingen verricht. We schrijven aan een organisatie gedragingen toe, als ware zij een individu. In het kader van het opvolgen van beleid zijn met betrekking tot niet-conformerend gedrag drie vormen te onderscheiden, te weten: 'exit', 'voice' en 'overtreding'.

De eerste twee vormen zijn ontleend aan Albert Hirschmans 'Exit, Voice and Loyalty' (1970). Ze zijn er op gericht aan de beleidsvoerders ontevredenheid over een beleid te laten blijken. Hirschman hanteert zijn opties voor het economisch en politiek handelen. Consumenten gebruiken de *exit-optie* als zij een bepaald produkt niet meer kopen omdat het produkt of de producent hen niet aanstaat. Leden van een organisatie gebruiken deze optie als zij de organisatie verlaten, omdat zij het niet eens zijn met wat er in die organisatie gebeurt. Het gedrag is een teken voor de producent of de leiding van de organisatie, dat er iets niet in orde is en dat het beleid moet worden bijgesteld (Hirschman, 1970: 21 e.v.).

De exit-optie heeft in onze studie betrekking op het ontvluchten, het ontwijken van (de consequenties van) een beleid. Daarbij kunnen we denken aan uittreding (bijvoorbeeld bedrijven verhuizen naar een ander land om de belastingen te ontwijken) en aan het ontwijken via de legale wegen in een (ander) beleid, gebruik makend van ontsnapingsclausules in een beleid. Het ongenoegen over het beleid wordt op een indirecte manier aan de beleidsvoerders kenbaar gemaakt.

Een meer directe weg om ontevredenheid over beleid kenbaar te maken geeft de *kritiek ('voice')-optie*. Deze houdt in, dat de subjecten zich richten tot de producent of de bedrijfsleiding of tot een instantie waaraan de producent of bedrijfsleiding ondergeschikt is, of dat zij een algemeen

protest richten aan iedereen die wil luisteren. De voice-optie is direct gericht op het aanbrengen van verandering in de situatie waarmee men wordt geconfronteerd, terwijl men een loyaal lid blijft (Hirschman, 1970: 30 e.v.).

Via verschillende kanalen kan men op beleid kritiek uiten. Veel beleid kent formele kanalen om de stem van burgers en bedrijven te laten horen (inspraak, bezwaarschriften, beroep). Ook is het mogelijk de publieke opinie te bespelen om zo de beleidsvoerders onder druk te zetten.

Naast deze twee opties onderscheiden we een derde, namelijk *overtreding*. We verstaan hier onder overtreden, het handelen in strijd met de geest of de letter van het beleid. Zowel handelingen die in strijd zijn met concrete voorschriften en dus illegaal zijn, als handelingen die weliswaar legaal zijn maar niet passen binnen de strekking van het beleid, worden ertoe gerekend.

Evenals de exit-optie is de overtredingsoptie niet direct op de beleidsvoerders gericht. Door te handelen probeert men het beleid en de gevolgen ervan te ontwijken respectievelijk te ontduiken, omdat ze niet worden gewenst. Men probeert niet het beleid of de gevolgen ervan te beïnvloeden, zoals bij de kritiek-optie het geval is.

Deze drie gedragsvormen zijn alle op te vatten als niet-normconforme handelingen van organisaties. Normconforme gedragingen bestaan daar waar naar de letter en de geest van een beleid aan de uitvoering wordt meegewerkt.

3.6.2. *Acceptatie en uitvoeringsgedrag*

De opvatting van een organisatie als een geïnificeerde actor die (doelrationeel) handelt, heeft in de bestuurswetenschappen in de loop der jaren weliswaar een belangrijke plaats ingenomen, maar schiet tekort bij de beantwoording van de vraag, waarom een organisatie handelt zoals zij doet. Als we willen nagaan wat de verhouding is tussen acceptatie en uitvoering, kunnen we niet om deze vraag heen.

Elmore (1978) heeft er op gewezen, dat het begrip van uitvoeringsprocessen wordt bevorderd, als we weten hoe organisaties functioneren. De stand van zaken van de organisatie-theorie is echter zodanig, dat er niet één analytisch model voor het functioneren van organisaties is, maar dat er verschillende concurrerende modellen zijn, die elk een bepaald aspect van dat functioneren belichten.

Eén van de bekendste voorbeelden is het gebruik van drie verschillende modellen door Graham T. Allison bij zijn verklaring van de gedragingen van de Amerikaanse en Russische regeringen tijdens de Cuba-crisis in 1962. Het rationele actor model, het organisatie-proces model en het (bureau-)politieke model geven elk de onderzoeker een lens waardoor deze naar een besluitvormings- of beleidsvormingsproces kan kijken. In het rationele actor model is het beleid van een organisatie te beschouwen

als min of meer doelgericht gedrag van die organisatie. De organisatie wordt opgevat als één actor die keuzes maakt ter maximalisatie van bepaalde doelen (zie hierboven). Het organisatie-proces model beschouwt een organisatie als een complex van deelorganisaties. Het beleid is de uitkomst van kenmerken, procedures, repertoires en routines van de verschillende onderdelen van de organisatie. Het (bureau-)politieke model ziet het beleid van een organisatie als resultante van onderhandelingen tussen de verschillende betrokkenen binnen en buiten de organisatie. Allison behandelt deze onderhandelingen als spelen. De spelers hebben bepaalde percepties van de situaties, bepaalde drijfveren, posities en macht en zij doen zetten die een bijdrage leveren aan de uitkomst van het spel. De spelers treden elkaar tegemoet in de beleidsarena. Het spel wordt gekenmerkt door (politiek) 'duwen en trekken' van de spelers (Allison, 1971).⁶

In de laatste twee modellen komen de houdingen van de individuele actoren die bijdragen aan de totstandkoming van het gedrag van een organisatie (als output of als resultante) aan de orde als één van de componenten van de modellen. Er zijn allerlei andere componenten die de output of het resultaat evenzeer bepalen. In het organisatie-proces model zijn dat bijvoorbeeld de mate waarin de activiteiten van de verschillende onderdelen van de organisatie zijn voorgeprogrammeerd, de verdeling van de macht in de organisatie en de centrale coördinatie en sturing. In het (bureau-)politieke model zijn dat onder meer de macht van de spelers, de spelregels en de actie- en de communicatiekanalen.

Het zou een aparte studie vergen om de totstandkoming van het gedrag van een organisatie op grond van dergelijke modellen te bepalen. We beperken ons daarom tot het tentatief aangeven van de bijdrage van de mate van acceptatie van beleid van individuen aan het gedrag van de organisaties in het kader van uitvoering van een beleid.

Bij de exploratie van het verband tussen acceptatie en uitvoering gaan we na, in hoeverre er sprake is van congruentie tussen acceptatie en uitvoering. Het ontbreken van congruentie duidt erop dat acceptatie van beleid er kennelijk weinig toe doet. Is wel congruentie aanwezig, dan kan dit betekenen dat acceptatie van beleid de uitvoering ervan tenminste in gang zet. Het is echter mogelijk, dat (toevallige) derde factoren de congruentie tussen acceptatie en uitvoering bewerkstelligen.

Om daarop meer zicht te krijgen, gaan we eveneens op zoek naar verklaringen voor het gedrag van een organisatie in de uitvoering van beleid, die in principe los staan van de houding van de organisatieleden tegenover dat beleid. Op een wijze die vergelijkbaar is met de modus operandi methode van Scriven (1976) maken we een inventarisatie van de factoren die in een specifiek geval het betreffende gedrag lijken te bepalen. De inzichten in datgene wat tot een al dan niet actieve medewerking aan de uitvoering leidt, verkrijgen we op grond van de omvangrijke literatuur over uitvoering van beleid, waarvan een deel al eerder in deze studie ter sprake is gekomen (Bunker, 1972; Van Meter en Van Horn,

1975; Bardach, 1977; Edwards en Sharkansky, 1978; Montjoy en O'Toole, 1979; Mayntz, 1980; Barret en Fudge, 1981; Glasbergen, 1982; Maarse, 1983; Mazmanian en Sabatier, 1983).

We volstaan met een korte opsomming van de mogelijk rivaliserende factoren voor de verklaring van gedrag tijdens de uitvoering van beleid. Dat wil zeggen dat we factoren noemen die, naar we vermoeden, niet door de mate van acceptatie van beleid worden bepaald. Er zijn enkele factoren die indien ze aanwezig zijn de uitvoering van beleid bevorderen en die bij afwezigheid de uitvoering belemmeren:

- controlemechanismen in het beleid;
- conformeringsmechanismen in het beleid, zoals normen en sancties;
- standaardprocedures en standaardregels die activiteiten op gang houden of in gang zetten ongeacht de houding van de betrokken actoren.

Daarnaast zijn er factoren die er toe bijdragen dat de uitvoering van beleid ondoelmatig of ineffectief is. We noemen als algemene factoren:

- de vaagheid van het beleid: vage, dubbelzinnige of onderling tegenstrijdige doeleinden en instructies bieden voor de actoren onvoldoende houvast;
- het beleidsinstrumentarium is ongeschikt, omdat er onvoldoende manipuleerbare variabelen in zitten, of omdat de manipuleerbaarheid van de variabelen onvoldoende is;
- het beleidsprobleem is technisch moeilijk handelbaar;
- er bestaat onvoldoende kennis over de oplossing van het beleidsprobleem, of deze kennis is in elk geval niet in het beleid verwerkt;
- storingen in de communicatie tussen degenen die het beleid hebben ontwikkeld en degenen die het beleid uitvoeren, of tussen de uitvoerders en de andere normadressaten;
- coördinatieproblemen door te ver doorgevoerde horizontale differentiatie;
- controleproblemen door te ver doorgevoerde verticale differentiatie.

Als deze factoren in tegengestelde zin zijn geformuleerd, kunnen ze de uitvoering juist bevorderen (heldere, ondubbelzinnige doelstellingen, eenvoudig handelbare beleidsproblemen, afwezigheid van coördinatieproblemen et cetera).

Daarnaast zijn er factoren die primair zijn te vinden bij degenen die met het beleid worden geconfronteerd, hetzij als uitvoerders, hetzij als normadressaten buiten de overheid. Indien er een gebrek aan onderstaande factoren is, leidt dat tot uitvoeringsproblemen en voldoende aanwezigheid ervan vergemakkelijkt de uitvoering. Het betreft:

- geld: de hoeveelheid financiële middelen, de tijdstippen waarop die beschikbaar zijn, of de mate van continuïteit waarin ze beschikbaar zijn;
- arbeidskracht, bijvoorbeeld de zwaarte van de werklust;
- tijd voor het verrichten van de vereiste handelingen en het nemen van de vereiste beslissingen;
- informatie over hoe in de uitvoering moet worden gehandeld;
- technische hulpmiddelen voor het verrichten van activiteiten.

Voorts kan worden gedacht aan de zwakke respectievelijk sterke machtspositie van degenen die het beleid moeten effectueren, tegenover derden.

We zullen niet al deze factoren gebruiken. Daar we in het empirisch deel slechts één beleidsterrein bestuderen, krijgen we geen zicht op de invloed van factoren als de vaagheid van het beleid of problemen van de technische handelbaarheid van het beleidsprobleem, omdat uitspraken daarover een vergelijking van verschillende vormen van beleid veronderstellen.

3.7. Samenvatting

In dit hoofdstuk hebben we een theoretisch kader ontwikkeld voor de beschrijving en verklaring van de mate van acceptatie van beleid. Acceptatie van beleid hebben we in het tweede hoofdstuk omschreven als de aanvaarding, door een beleidsadressaat, van een beleid op grond van zijn oordeel over het beleid in het licht van zijn normen, waarden, wensen, verwachtingen, doelstellingen, belangen of positie. In Hoofdstuk 1 is aangegeven dat vanwege het feit dat het studie-object relatief nieuw is, de gehele studie overwegend een exploratief karakter draagt. Dit heeft ons er echter niet van weerhouden om op grond van de bestaande inzichten uit de bestuurswetenschappen met een zo expliciet mogelijk uitgewerkt theoretisch kader te komen. We hebben beredeneerd dat er aspecten aan het beleid als acceptatie-object zijn te onderscheiden en zijn nagegaan welke factoren de mate van acceptatie van die aspecten van het beleid kunnen beïnvloeden.

De verklaring van de mate van acceptatie van beleid is in de eerste plaats gezocht in de percepties van actores aangaande de betekenis van het beleid in de eigen situaties. Deze 'beleidspercepties' hebben betrekking op aspecten van de beleidstheorie, te weten de probleemdefinities en de maatregelen die krachtens het beleid in de concrete situaties moeten worden genomen en daarnaast op de kosten en baten die het beleid voor de eigen situaties met zich meebrengt.

In tweede instantie is nagegaan waardoor de beleidspercepties op hun beurt worden beïnvloed. Als achtergrondfactoren in het kader zijn opgenomen de percepties van de betrokken actores betreffende hun eigen individuele, organisationele en omgevingskenmerken. Op individueel niveau gaat het om de deskundigheid en ervaringen aangaande het beleid. Wat betreft het niveau van de organisatie gaat het om de positie van de direct bij het beleid betrokken actores in de organisatie en de positie van het betreffende beleidsprogramma ten opzichte van de (beleids-) processen in de organisatie en van de andere belangen van de organisatie. De omgeving van de organisatie betreft de relatie met andere organisaties in het kader van het beleid en de politieke en publieke druk die op de organisatie wordt uitgeoefend om activiteiten in het kader van het beleid te ondernemen.

Omtrent de relaties in het kader hebben we ons niet te veel willen vastleggen. Welke beleidspercepties, achtergrondfactoren en relaties wel en welke niet relevant zijn, wordt in het tweede deel van deze studie onderzocht.

Over de relatie tussen acceptatie en uitvoering van beleid zijn we minder expliciet geweest. We zouden daarvoor aparte theoretische modellen hebben moeten ontwikkelen. Ons onderzoek naar de genoemde relatie is sterk exploratief en de conclusies zullen met de nodige voorbehouden worden getrokken. Het accent ligt in deze studie op de beschrijving en verklaring van de mate van acceptatie van beleid aan de hand van het in dit hoofdstuk ontwikkeld theoretisch kader. Wel hebben we aangegeven dat acceptatie van beleid nimmer kan worden opgevat als de verklarende factor voor uitvoeringsprocessen en dat er een scala is van vaak onderling gerelateerde factoren die de uitvoering bepalen. Uitvoeringsprocessen van een beleid worden door verschillende factoren bepaald, waaronder de individuele gedragingen van actoren. Het gedrag van een individu wordt bepaald door verschillende factoren, waaronder diens houding tegenover het beleid. De relatie tussen acceptatie en uitvoering valt buiten het ontwikkeld theoretisch model. Zij wordt onderzocht omdat we de relevantie van het acceptatie-begrip ook empirisch willen aantonen.

Deel II

*Onderzoek naar de mate van acceptatie
van de Wet geluidhinder*

4 De Wet geluidhinder

4.1. Inleiding

Het doel van dit hoofdstuk is de lezer bekend te maken met de inhoud van de Wet geluidhinder (Wgh) voor een goed begrip van de andere hoofdstukken in dit tweede deel van deze studie. Daarnaast gaan we kort in op de geschiedenis van de wet en de uitvoering ervan (zie ook Meyer en Potman, 1987). Vooruitlopend op het acceptatie-onderzoek geeft de beknopte geschiedenis van de Wgh in paragraaf 4.2. aan, welk politiek en maatschappelijk draagvlak voor de wet bestond in de jaren voorafgaand aan haar in werkingtreding. In paragraaf 4.3. schetsen we de inhoud van de wet en daarna geven we in 4.4. een korte beschouwing over de invoering en de evaluatie van de wet.

4.2. De geschiedenis van de Wet geluidhinder

4.2.1. *De voorgeschiedenis van het wetsontwerp*

De geschiedenis van de Wet geluidhinder 1979 begint in de jaren zestig van deze eeuw. Daarvóór bestond echter ook al belangstelling voor de bestrijding van lawaai-overlast. In een proefschrift uit 1926 schrijft de arts F. Hogewind over 'dagrumoer'. Hij constateert dat de strijd tegen het straatrumoer reeds van jaren her dateert. Op het platteland wordt weinig of geen behoefte gevoeld om zich tegen geluiden van buitenaf te beschermen, maar in de steden, en vooral in de grotere handelssteden, met hun steeds toenemend verkeer, kan straatrumoer volgens de auteur zó hinderlijk worden dat men met alle mogelijke middelen tracht zich hiertegen te beschutten (Hogewind, 1926).

In 1934 werd in Nederland de Geluidstichting opgericht die de strijd aanbod tegen lawaai-overlast. Het doel van de oprichters van de stichting was haar te laten functioneren als een brede maatschappelijke organisatie voor het stimuleren van wetenschappelijk onderzoek naar geluid en het verstrekken van akoestische adviezen aan overheden en bedrijven en tevens te opereren als Anti-lawaai Bond. In 1938 verscheen het eerste en tevens laatste nummer van het blad 'Stilte' van de Bond, waarin onder meer werd gesteld: 'Ideaal zou het onzes inziens zijn, indien de Rijkswetgever ertoe zou kunnen besluiten een 'Anti-lawaai-wet' in het leven te roepen, waarin het probleem van de geluidhinder in zijn vollen omvang kan worden geregeld.' (Vijftig jaar akoestiek in Nederland, 1984: 14).

De stichting leed een kwijnend bestaan. In 1962 werd de draad weer opgepakt toen de geluidstichting werd omgedoopt in het Nederlands Akoestisch Genootschap. Met de oprichting van de Nederlandse Stichting Geluidhinder (NSG) in 1970 had ons land weer een actieve pressiegroep in de strijd tegen het lawaai.

Voor de periode tot 1960 kunnen we concluderen, dat slechts enkelingen en kleine groepjes burgers zich met het vraagstuk van de geluidhinder bezighielden. De oplevende belangstelling in de jaren zestig was in de eerste plaats een gevolg van de in die tijd hevig doorzettende groei van de mechanisatie, het gemotoriseerd verkeer en de verstedelijking, die alle een toenemend geluidsniveau¹ in de samenleving tot gevolg hadden. Ten tweede nam in die tijd de tolerantie tegenover geluidhinder en andere vormen van milieuvervuiling af. Geluidhinder en andere milieuproblemen werden niet langer gezien als de noodzakelijke prijs die nu eenmaal voor welvaartsgroei moest worden betaald, maar veeleer als negatieve bij-effecten van die groei die moesten worden bestreden.²

De politieke aandacht voor geluidhinder in het begin van de jaren zestig beperkte zich tot incidentele Kamervragen over geluidswering tussen woningen, het lawaai van bromfietsen en de geluidsproductie van militaire vliegtuigen. Er werd incidenteel aangedrongen op wetgeving ter zake (Meyer en Potman, 1987: 12 e.v.).

De regering richtte zich in die tijd vrijwel uitsluitend op vliegtuiglawaai, onder meer door een ambtelijke commissie in te stellen die moest adviseren over de gevolgen van het toenemend luchtverkeer en de maatregelen die zouden moeten worden genomen om de daarmee gepaard gaande overlast in te perken.

In de tweede helft van de jaren zestig groeide de politieke belangstelling voor het geluidhindervraagstuk mede als gevolg van het rumoer rond de bouw van het nieuwe Schiphol, waarop we hieronder nog terugkomen. De Vaste Kamercommissie voor Volksgezondheid zette het onderwerp als een apart punt op haar agenda. In 1967 bracht de hierboven genoemde adviescommissie (de Commissie Kosten) advies uit aan de regering. De commissie bepleitte vaststelling van zones rond luchtvaartterreinen, waarbuiten de geluidsbelasting vanwege vliegtuigen een bepaalde grenswaarde niet zou mogen overschrijden en waarbinnen slechts in zeer beperkte mate mocht worden gebouwd. Bovendien bepleitte zij technische maatregelen aan vliegtuigen ter beperking van de geluidsproductie en maatregelen aangaande vliegroutes. De adviescommissie introduceerde daarmee expliciet het instrument zonering in Nederland en legde de nadruk op maatregelen bij de bron van het geluid. Tijdens de behandeling van het rapport van de commissie in de Tweede Kamer in 1967 werd door Kamerleden de gelegenheid te baat genomen te pleiten voor uitbreiding van de bestrijding van het lawaai afkomstig van vliegtuigen tot bestrijding van lawaai afkomstig van al het intermenselijk verkeer.³

Op aandrang van de Tweede Kamer vroeg staatssecretaris Kruisinga (Volksgezondheid) aan de Gezondheidsraad advies over maatregelen ter

beteugeling van de lawaaiproduktie en het bestrijden van de geluidhinder in het belang van de volksgezondheid.

De Raad kwam in 1971 met een uitgebreid en onderbouwd advies. Eén van de centrale aanbevelingen betrof aparte wetgeving tegen geluidhinder. De wettelijke regeling die de Gezondheidsraad voor ogen stond, diende voorschriften te geven voor geluid producerende toestellen en voor lawaaiige inrichtingen die niet onder de Hinderwet vielen. Ook moesten in de wettelijke regeling normen worden vastgelegd die periodiek aan technische ontwikkelingen konden worden aangepast. Bij de uitvoering van de wet moesten de lagere overheden belangrijke taken en bevoegdheden krijgen.

In de aanloop tot de vaststelling van de Wet geluidhinder is 1971 een cruciaal jaar te noemen. In dat jaar kwam niet alleen de Gezondheidsraad met haar advies, maar werd bij de vorming van het Kabinet Biesheuvel (1971-1973) ook een nieuw ministerie opgericht, namelijk Volksgezondheid en Milieuhygiëne (VoMil). Er kwam een apart Directoraat-Generaal voor de Milieuhygiëne. Voordien was er binnen het Directoraat-Generaal voor de Volksgezondheid van het Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid alleen een Hoofdafdeling Milieuhygiëne binnen de Directie Milieu- en Voedingshygiëne. In de regeringsverklaring van het Kabinet Biesheuvel van 3 augustus 1971 werden onder meer als taken van het nieuwe ministerie genoemd het ontwerpen van wettelijke maatregelen ter bestrijding van geluid- en trillinghinder en de coördinatie van het rijksoverheidsbeleid op dit gebied.⁴ De aanpak van geluidhinder en het ontwerp van een aparte geluidhinderwet behoorden tot de prioriteiten van het nieuwe departement.⁵

De aandacht voor de bestrijding van geluidhinder raakte in het begin van de jaren zeventig op regeringsniveau geïnstitutionaliseerd. De Tweede Kamer die in het decennium daarvoor de bewindslieden voortdurend met de neus op het geluidhinderprobleem had moeten drukken, kreeg een reagerende rol. Over het advies van de Gezondheidsraad en de aandacht die in de Urgentienota aan geluidhinder werd besteed, was men enthousiast. Na de eerste minister voor VoMil, de heer Stuyt, kwam minister Vorrink (1973-1977) voortdurend met informatie en uitleg over de te verwachten opzet van de Wet geluidhinder. De Kamer wilde zo snel mogelijk voltooiing van het wetsontwerp. Op 30 september 1975 diende mevrouw Vorrink het omvangrijke wetsontwerp in met daarbij een 104 pagina's tellende memorie van toelichting.⁶

Naast de politieke belangstelling was er in de loop van de jaren zestig ook enige maatschappelijke belangstelling voor geluidhinder ontstaan. Onder de bevolking was de aandacht voor geluidhinder in het algemeen niet groot (Meyer en Potman, 1987: 21 e.v.). Maar eind 1967 was er ineens wel publieke belangstelling voor de verwachte geluidhinder afkomstig van het nieuwe Schiphol. De ingebruikneming van de zogenaamde Amstelveen-

baan leidde tot verontruste reacties bij de burgers van Amstelveen, Haarlem en andere omliggende gemeenten. Er werden vele protestbijeenkomsten en actievergaderingen gehouden.⁷ Deze bijeenkomsten, waarbij ook de gemeentebesturen actief waren betrokken, en de berichten in de media leidden in het parlement tot veel aandacht voor vliegtuiglawaai.⁸

Ook burgers die buiten de directe omgeving van Schiphol of andere vliegvelden woonden, werden via de media bekend gemaakt met het fenomeen geluidhinder.⁹

Daarnaast werd geluidhinder als probleem onder de aandacht gebracht door een georganiseerde groep uit de medische sector. In 1968 werd het Nederlands Congres voor Openbare Gezondheidsregeling geheel gewijd aan de problematiek van de geluidhinder in de samenleving. Geluidhinder werd er vanuit verschillende gezichtspunten behandeld. Eén van de uitkomsten van het Congres was de oprichting van de Nederlandse Stichting Geluidhinder (NSG) die als hoofdtak kreeg voorlichting over geluidhinder te geven, om zo de bevolking van dit maatschappelijke probleem bewust te maken (Muntendam et al., 1968).

Van de kant van de milieugroeperingen in Nederland werd men actief op het terrein van de geluidhinder, nadat in 1972 de Stichting Natuur en Milieu was opgericht. Toen was het wetsontwerp inzake de geluidhinderbestrijding echter al in de maak (Meyer en Potman, 1987: 21).

4.2.2. Van wetsontwerp tot wet

De parlementaire behandeling van het wetsontwerp van de Wet geluidhinder begon met een hoorzitting van de Vaste Kamercommissie voor Milieuhygiëne. In de Kamer bleek een grote behoefte aan de stem van de externe deskundigen, te meer daar in de fase van de voorbereiding van het wetsontwerp nauwelijks adviesorganen waren gehoord (zie ook Van Geest, 1987). Diverse adviesraden en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, automobiëlorganisaties, provincies, gemeenten en milieugroepen lieten ten overstaan van de Kamercommissie hun licht schijnen over het wetsontwerp. Uit het verslag van de hoorzitting blijkt, dat er althans wat betreft deze insprekers wel een draagvlak voor de wet bestond. Daarnaast had echter elke groepering zo haar eigen bezwaren tegen bepaalde aspecten van de wet. Van de kant van het bedrijfsleven vreesde men de kosten die de wet met zich zou meebrengen. Enkele adviesorganen en vertegenwoordigers van de lagere overheden hadden bezwaren tegen de procedurele kanten van de wet en tegen de gevolgen voor de ruimtelijke ordening (Potman et al., 1985a; Meyer en Potman, 1987: 31 e.v.).

De Kamercommissie zelf was redelijk positief over het wetsontwerp als geheel, al had vooral de oppositie onder aanvoering van de VVD, geïnspireerd door de inbreng van vertegenwoordigers uit de adviesraden, maatschappelijke groeperingen en lagere overheden, op details de nodige kritiek. Van Geest heeft er op gewezen dat het hoofdzakelijk de milieuspecialisten in de Kamer waren die zich met het wetsontwerp bezighiel-

den. Aan de Kamerleden voor ruimtelijke ordening ging het allemaal voorbij (1987: 123 e.v.).

De PvdA-minister Vorrink legde vrijwel alle kritiek van zowel insprekers als Kamerleden naast zich neer. Bijna alle wijzigingsvoorstellen wees zij van de hand. Haar opvolger, minister Ginjaar (VVD), wijzigde het wetsontwerp op enkele details, wat leidde tot enige versoepeling van de normstelling op diverse onderdelen van de wet (Meyer en Potman, 1987: 38 e.v.).

In september 1978 werd het wetsontwerp door de Tweede Kamer met algemene stemmen aanvaard. Daarna volgde de Eerste Kamer. Ook daar was de ontvangst van het wetsontwerp overwegend gunstig. Wel werd er daar op gewezen dat het een zeer complexe wet was geworden en dat er mogelijk vertragende effecten voor de ruimtelijke ordening en de stadsvernieuwing konden optreden. De heer De Cloe van de PvdA, die tevens wethouder in Amsterdam was, meende dat de wet de voortgang van de stadsvernieuwing zou blokkeren en in feite tot massale afbraak in oude binnensteden zou leiden. Hij diende een motie in om meer zicht te krijgen op de consequenties voor de stadsvernieuwing.¹⁰ De motie werd aanvaard. Ook maakte De Cloe zich zorgen over wat we kunnen noemen de maatschappelijke acceptatie van de Wet geluidhinder. Letterlijk zei hij daarover: 'Maar erg belangrijk is wel de vraag naar de maatschappelijke aanvaarding, naar het draagvlak van de wet. Dat alles heeft te maken met het feit of een wet als redelijk wordt ervaren en ook als redelijk hanteerbaar wordt ervaren. Er zitten wat dat betreft enkele ingebouwde stoorzenders in' (de wet - H.P.).¹¹ Als voorbeelden van die stoorzenders noemde hij de geringe beleidsmarge voor bestuurders, de gedetailleerdheid en de broze relatie met vooral de ruimtelijke ordening.

Maar uiteindelijk werd ook in de Eerste Kamer het wetsontwerp houdende regels inzake het voorkomen of beperken van geluidhinder zonder hoofdelijke stemming aangenomen, waarna op 16 februari 1979 publicatie in het Staatsblad volgde.

4.3. De inhoud van de Wet geluidhinder

4.3.1. Algemene kenmerken

Het doel van de Wet geluidhinder is het stellen van regels inzake het voorkomen of beperken van geluidhinder in het belang van de bescherming van het milieu en de volksgezondheid. Het geluidhinderprobleem wordt integraal aangepakt, dat wil zeggen dat in principe alle facetten van het maatschappelijk leven waarbij geluidhinderproblemen een rol spelen, in de wet worden gereguleerd. Een aantal vormen van geluidhinder, waaronder vliegtuiglawaai en burengerucht zijn evenwel niet in de wet geregeld.

De wet beoogt voorts een bestuurlijk kader te creëren voor de bestrijding van geluidhinder op de drie overheidsniveaus met daarbij de geschikte organisatievorm, bevoegdheden, taken, middelen en waarborgen. De Wgh bevat in hoofdzaak instructienormen voor overheidsorganen. Op een aantal plaatsen richt de Wgh zich rechtstreeks tot de burger, bijvoorbeeld daar waar bepaalde handelingen worden verboden zonder een vergunning van een overheidsorgaan. Voor het overige richt de wet zich indirect tot burgers, namelijk via verordeningen van de lagere overheden.

De Wet geluidhinder is een omvangrijke administratief-rechtelijke wet. Zij bevat 186 artikelen verdeeld over 18 hoofdstukken. Daar komt bij dat in de wetstekst tientallen uitvoeringsbesluiten - in de vorm van algemene maatregelen van bestuur (a.m.v.b.'s) en ministeriële verordeningen - staan aangekondigd. Daardoor lijkt de wet het karakter te hebben van een raamwet. Dat raamwetkarakter wordt versterkt doordat veel regeling aan de lagere overheden wordt overgelaten. Tegelijkertijd echter is de wetstekst zelf vrij gedetailleerd.¹²

De wet kent centrale normstelling en decentrale uitvoering. In de wet en bij en krachtens a.m.v.b.'s worden randvoorwaarden voor het handelen en besluiten van de lagere overheden gesteld.¹³

4.3.2. Driedeling van de maatregelen

Bestrijding van geluidhinder kan volgens het systeem van de Wgh plaatsvinden door bestrijding van geluid bij de bron, maatregelen in het gebied tussen bron en ontvanger en door afscherming van de ontvanger. De centrale hoofdstukken van de wet zijn rond deze driedeling gevormd.

4.3.2.1. Maatregelen bij de bron

De wet opent met een hoofdstuk waarin de relevante begrippen worden omschreven. Daarna volgen drie hoofdstukken die betrekking hebben op het reduceren van geluid bij de bron. De wet onderscheidt als bronnen: Toestellen, Recreatie-inrichtingen en Inrichtingen.

Toestellen en geluidswerende voorzieningen (artt. 2-10). De wet geeft het Rijk de bevoegdheid om bij a.m.v.b. regels te stellen voor toestellen.¹⁴ De regels kunnen een verbod inhouden voor het vervaardigen, invoeren, in voorraad hebben, te koop aanbieden, afleveren en vervoeren van toestellen die niet aan bepaalde emissie-eisen voldoen. Dergelijke handelingen kunnen ook aan een vergunning worden gebonden. Voorts kunnen bij a.m.v.b. typekeuringen en individuele keuringen van toestellen worden voorgeschreven.

Recreatie-inrichtingen (artt. 11-15). De Wgh draagt in art. 11 de gemeenteraden op om bij verordening regels vast te stellen ter voorkoming of beperking van geluidhinder vanwege recreatieinrichtingen. Voorbeelden var. dergelijke recreatieinrichtingen zijn: café's, discotheken, sportcomplexen, sportscholen, speelautomatenhallen, terreinen voor modelvliegtuigen en dergelijke.¹⁵

Inrichtingen (artt. 16-40). De Wgh voert een nieuwe vergunning in voor inrichtingen die veel geluid produceren. De wet houdt rekening met twee groepen inrichtingen. Ten eerste de 'grote lawaaimakers' die te allen tijde vergunningplichtig zijn: de A-inrichtingen. De categorieën inrichtingen worden bij a.m.v.b. aangewezen. Voorbeelden zijn chemische industrieën, metaalverwerkingsbedrijven, electriciteitscentrales, maar ook permanente race-circuits en aardgas- en zandwinplaatsen. Ten tweede zijn er minder lawaaiige bedrijven, die met andere bronnen samen toch aanzienlijke geluidhinder veroorzaken. Voor deze B-inrichtingen is anno 1989 nog geen uitvoeringsbesluit verschenen.

De geluidhindervergunning wordt door Gedeputeerde Staten verleend. Daarbij houden zij rekening met de toekomstige ontwikkelingen van de inrichting en van het gebied waarin zij zich bevindt, met de zonegrenzen en de grenswaarden voor binnen de zone liggende woningen en andere geluidsgevoelige objecten.

Inrichtingen die onder de Mijnwet, Afvalstoffenwet of Kernenergiewet vallen, zijn wettelijk geen A-inrichting en dus niet vergunningplichtig.¹⁶

4.3.2.2. Maatregelen ter beperking van de geluidsoverdracht

Geluidhinderbestrijding door maatregelen bij de bron is technisch niet altijd uitvoerbaar of kan alleen tegen zeer hoge kosten worden gerealiseerd. Daarom biedt de Wgh mogelijkheden voor het nemen van maatregelen die de geluidsoverdracht beperken. De maatregelen betreffen het scheppen van afstand tussen bron en ontvanger en het belemmeren van geluidsoverdracht door het oprichten van obstakels zoals aarden wallen of geluidsschermen. Vier hoofdstukken in de wet hebben hierop betrekking. Ze betreffen zones rond industrieterreinen, langs wegen, langs spoor-, tram- en metrowegen en andere geluidszones.

Een *geluidszone* is een gebied rond een geluidsbron waarbinnen rekening moet worden gehouden met het bestaan van geluidsoverlast en waarbinnen de betreffende overheidsorganen extra aandacht moeten besteden aan geluid, opdat de normen bij de ontvanger niet worden overschreden.

In deze hoofdstukken alsmede in het hoofdstuk over stiltegebieden is een directe koppeling gelegd met de instrumenten en procedures van de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO). De overheden moeten de zones in principe vastleggen in bestemmingsplannen.¹⁷

In de wetstekst zelf zijn decibel-normen opgenomen, uitgedrukt in dB(A).¹⁸ Dat duidt kennelijk op de essentiële rol van de grenswaarden als randvoorwaarden voor de ruimtelijke ordening.¹⁹

Zones rond industrieterreinen (artt. 41-73)

De wet maakt in de hoofdstukken over zonering van industrieterreinen en wegen een onderscheid in nieuwe en bestaande situaties. Het is gericht op het voorkomen van nieuwe knelpunten, respectievelijk het oplossen (saneren) van bestaande.

Van een *nieuwe situatie* is sprake als bij de vaststelling of herziening van een bestemmingsplan aan gronden de bestemming van industrieterrein wordt gegeven waarop de vestiging van een A-inrichting niet is uitgesloten. De gemeente is verplicht rond zo'n nieuw terrein een zone vast te stellen waarbuiten naar verwachting het geluidsniveau niet hoger zal zijn dan 50 dB(A). Ter voorbereiding van de besluitvorming laten Burgemeester en Wethouders (B&W) akoestisch onderzoek verrichten naar de te verwachten geluidsbelasting en naar de doeltreffendheid van de te nemen maatregelen. Het onderzoek is een onderdeel van de voorbereiding van het bestemmingsplan.

Van woningen binnen de zone mag de gevelbelasting niet hoger zijn dan 50 dB(A). Gedeputeerde Staten (GS) kunnen echter hogere waarden toestaan. De gemeenteraad is dan verplicht de betreffende woningen te laten isoleren, zodanig dat de geluidsbelasting binnen de woningen bij gesloten ramen en deuren niet hoger is dan 35 dB(A).

De gemeenteraad kan zichzelf ontslaan van de verplichting tot zonering van een nieuw industrieterrein door het expliciet uitsluiten van de mogelijkheid van vestiging van een A-inrichting.

Van *bestaande situaties* is sprake, als er industrieterreinen zijn waarop reeds inrichtingen aanwezig zijn en die al dan niet in bestemmingsplannen zijn opgenomen, en als er industrieterreinen zijn waarop weliswaar nog geen inrichtingen zijn gevestigd maar die als zodanig wel in bestemmingsplannen zijn opgenomen. Als op die industrieterreinen geen A-inrichtingen zijn uitgesloten moet de gemeenteraad binnen een termijn van twee jaar na de in werking treding van dit deel van de wet een zone vaststellen. Die termijn kan door GS eenmaal met ten hoogste twee jaar worden verlengd.

De zone kan worden bepaald bij de vaststelling of herziening van een bestemmingsplan. Het is echter mogelijk een apart zonebesluit te nemen.

Buiten de geluidszone mag het geluidsniveau de 50 dB(A) grens niet overschrijden. Woningen die op het moment van de vaststelling van de zone aanwezig, in aanbouw of geprojecteerd zijn, mogen een gevelbelasting hebben van maximaal 55 dB(A), tenzij op dat moment de belasting lager is dan of gelijk aan 50 dB(A), want dan geldt dat als maximaal toegestaan niveau. Gedeputeerde Staten stellen zonodig hogere waarden voor de woningen binnen de zone vast.

Als de geluidsterkte in bestaande situaties de maximaal toegestane grenswaarden overschrijden, dan zijn saneringsmaatregelen noodzakelijk.²⁰ De saneringsmaatregelen kunnen zowel bij de bron, in het overdrachtsgebied als bij de ontvanger worden genomen.

Zones langs wegen (artt. 74-104)

Voor het onderdeel zones langs wegen is de breedte van de zones in de wet zelf vastgelegd. De zonebreedte varieert van 100 tot 600 meter, afhankelijk van het aantal rijstroken en van de aard van het gebied waarin de weg ligt (stedelijk of buitenstedelijk). Binnen de zones moet worden

nagegaan of maatregelen moeten worden genomen die de gevelbelasting van woningen beperken. Als er minder dan 2450 motorvoertuigen per etmaal over een weg komen, bestaat er van rechtswege geen zone. De frequentie van het weggebruik wordt door de gemeente voor tien jaar vastgelegd (art. 74).

Voor woningen of andere geluidsgevoelige objecten binnen de zone langs de weg, moet de gemeenteraad de maximaal toelaatbare geluidsbelasting (50 dB(A)) in acht nemen. De grenswaarden worden in art. 103 in verband met de verwachte ontwikkeling van stillere voertuigen met 5 dB(A) verhoogd. Voorts kunnen net als bij industriezonering Gedeputeerde Staten hogere waarden toestaan.²¹

Nieuwe situaties zijn die waarin sprake is van de vaststelling of herziening van een bestemmingsplan waarbij dat plan voorziet in de aanleg of reconstructie van een weg of in de bouw van woningen of andere geluidsgevoelige objecten binnen de zone langs een weg. Ook de aanleg of reconstructie van een weg buiten het kader van een bestemmingsplan wordt aangemerkt als een nieuwe situatie.

Met een *bestaande situatie* wordt in de wet bedoeld, dat de weg en de daaraan liggende woningen al aanwezig, in aanleg of geprojecteerd zijn. De aandacht richt zich primair op een beperkt gedeelte van de zone: 'het gebied van de zone'. Het gemeentebestuur laat akoestisch onderzoek instellen in de gebieden van de zone. De gevallen waarin een geluidsniveau van 55 (60) dB(A) of hoger is, worden via tussenkomst van GS aan de minister gemeld. Tegelijk met de melding wordt een programma van maatregelen opgesteld en doorgegeven om de geluidsbelasting van de woningen terug te brengen. De minister stelt vast, welke maatregelen uiteindelijk zullen worden genomen.

Zones langs spoor- tram- en metrowegen (artt. 105-107)

De wet biedt de mogelijkheid om langs spoor-, tram- en metrowegen geluidszones en regels te stellen ter voorkoming of beperking van geluidhinder vanwege railverkeer. In de wet is hiervoor echter geen gedetailleerde regeling opgenomen. De regels worden bij a.m.v.b. gesteld. In principe kunnen daarin bepalingen worden opgenomen die vergelijkbaar zijn met die voor de zonering van wegen.

Andere geluidszones (artt. 108-116)

Bij algemene maatregelen van bestuur kunnen ook andere gebieden dan de hiervoor genoemde, als geluidszones worden aangewezen, waarbij nader te stellen immissiewaarden gelden. Daarbij valt te denken aan schietterreinen en militaire oefenterreinen, buiten Nederland liggende luchtvaartterreinen en oefenterreinen waarvan de geluidhinder zich over Nederlands grondgebied uitstrekt, alsook proefdraai-inrichtingen op Nederlandse vliegvelden omdat de zonering rond luchtvaartterreinen krachtens de Luchtvaartwet alleen betrekking heeft op startend en landend luchtverkeer.

4.3.2.3. Maatregelen ter afscherming van de ontvanger

Bij maatregelen ter afscherming van de ontvanger wordt getracht het leefklimaat binnen woningen en andere geluidsgevoelige objecten - zoals bijvoorbeeld ziekenhuizen en scholen - aanvaardbaar te maken. Als de gevelbelasting van gebouwen zodanig is dat binnen de gebouwen een te hoog dB(A)-niveau bestaat, dan is isolatie van de gebouwen een oplossing. Behalve ter afscherming van externe geluidsbronnen kunnen ook maatregelen worden genomen ter afscherming van geluid afkomstig van bronnen in aanpandige gebouwen of in bepaalde ruimten binnen een gebouw.²²

4.3.3. Rest van de wet

Naast de centrale hoofdstukken van de Wgh die de driedeling in bron, overdracht en ontvanger dekken, kent de wet nog enkele hoofdstukken die hetzij een zelfstandig karakter hebben, hetzij kunnen worden beschouwd als ondersteunend voor de centrale hoofdstukken.

Stiltegebieden (artt. 117-123)

De provincie is verplicht onderzoek in te stellen naar terreinen die als stiltegebied in aanmerking komen.²³ Na dergelijk onderzoek en na overleg met de betrokken gemeentebesturen stellen Provinciale Staten een intentieprogramma op. Een stiltegebied kan pas worden verwerkelijkt door opname in een streekplan. Bij de vaststelling of herziening van een streekplan dient rekening te worden gehouden met het intentieprogramma. Provinciale Staten kunnen in een aparte verordening regels stellen die geluidhinder in dat gebied moeten voorkomen.

Financiële bepalingen (artt. 124-137)

Het onderdeel financiële bepalingen in de Wgh kent drie onderwerpen. Ten eerste kunnen schadevergoedingen worden toegekend aan bedrijven die zich door maatregelen krachtens de wet voor onevenredig hoge kosten zien gesteld. Ten tweede is voorzien in de verdeling van kosten voor saneringsmaatregelen in bestaande situaties van zonering van industrieterreinen en wegen. Ten derde kent de wet heffingen. Om het gebruik en de ontwikkeling van toestellen die minder geluid produceren te stimuleren en die van lawaaiige toestellen af te remmen, kunnen bij a.m.v.b. regulerende heffingen worden ingesteld. De opbrengst van de heffingen is bestemd voor onderzoek naar en ontwikkeling van stille technologie. Daarnaast zijn er bestemmingsheffingen die erop zijn gericht financiële middelen te verzamelen om de uitvoering van de wet te bekostigen. Voor de heffingen op industriellawaai van A-inrichtingen heeft de wetgever een aparte Heffingenwet ingesteld (1984, Stb. 685).

Bevoegdheidentoedeling (artt.148-168)

Bij de uitvoering van de Wgh zijn de drie bestuurslagen rijk, provincie en gemeente betrokken. In een apart hoofdstuk wordt de aanwijzing van de

ambtelijke ondersteuning geregeld. Het gaat om door de minister aangewezen ambtenaren bij de regionale inspecties en door gemeenten en provincies aan te wijzen ambtenaren die allen toezicht houden op de naleving van de wet. Gedeputeerde Staten hebben de opdracht het overleg tussen de toezichthoudende ambtenaren te bevorderen.

Overige bepalingen (art. 169-186)

Tenslotte staan er bepalingen in de Wgh die ondersteunend zijn voor de rest van de wet of die in één of andere vorm in vrijwel elke administratief-rechtelijke wet voorkomen. Het gaat hier onder andere om bepalingen betreffende administratief beroep, verbod van gedragingen in strijd met voorschriften die aan een vergunning zijn verbonden en het meten van geluidsbelasting en verwerking van de gegevens daarover. Ook wordt geregeld dat er jaarlijks een Indicatief Meerjarenprogramma Geluid wordt opgesteld, waaraan ook provincies en gemeenten een bijdrage moeten leveren. In de overgangs- en slotbepalingen worden onder meer de verhouding tot enkele bestaande nationale en subnationale regelingen, alsmede de gefaseerde invoering geregeld.

4.4. Invoering, uitvoering en evaluatie

Na de publicatie in het Staatsblad kon een begin worden gemaakt met de invoering van de Wet geluidhinder. Minister en parlement waren het erover eens, dat zo'n omvangrijke en ingrijpende wet niet ineens kon worden ingevoerd en hadden in art. 186 vastgelegd dat de invoering gefaseerd moest geschieden. Door verschillende onderdelen van de wet op verschillende tijdstippen in te voeren zouden de uitvoerende organen (provincies en gemeenten) en andere betrokkenen de tijd krijgen om op de wet ingespeeld te raken.

De onderdelen werden bij algemene maatregelen van bestuur ingevoerd. Deze en andere uitvoeringsbesluiten die de Wgh nader uitwerkten, vergden interdepartementaal overleg op ambtelijk niveau. Dat kwam na februari 1979 eerst goed op gang. Intussen werden twee soorten beleid op de rail gezet, te weten de zogenaamde Voorfinanciering en het Interimbeleid inzake de geluidhinderbestrijding. Tevens werd op het departement van VoMil gewerkt aan het Voorlopig Indicatief Meerjarenprogramma Geluid (IMP-G) dat uiteindelijk in oktober 1979 verscheen en waarin de beleidslijnen voor de in werking treding van de wet werden uiteen gezet.

In deze paragraaf bespreken we deze drie zaken en gaan we kort in op de evaluatie waaraan de wet binnen enkele jaren na haar afkondiging werd onderworpen.

De *voorfinanciering* was gericht op de opbouw van provinciale en gemeentelijke geluidhinderdiensten voor de uitvoering van de wet. Zij werd bekostigd uit de algemene middelen van de begroting voor Volksge-

zondheid en Milieuhygiëne. De bedoeling was dat de voorfinanciering zou gelden voor de jaren 1979 en 1980 en dat in de jaren daarna de middelen voor de opbouw van het uitvoeringsapparaat zouden worden gefinancierd uit bestemmingsheffingen. Het wetsartikel dat de opbrengst van de heffingen zou moeten verdelen trad echter pas in 1982 in werking, zodat de voorfinanciering zich uiteindelijk ook nog over 1981 uitstrekte.

Vooruitlopend op de totstandkoming en invoering van de verschillende wettelijke regelingen voor de bestrijding van geluidhinder in Nederland werd vanaf 1979 door de minister samen met enkele collega's een *Interimbeleid* gevoerd. Dat beleid zou niet alleen anticiperen op de invoering van de Wet geluidhinder maar ook op de invoering van de relevante onderdelen van de gewijzigde Luchtvaartwet (1977), de wijzigingen in de Hinderwet, wegenverkeersregelgeving, de Veiligheidswet (die is vervangen door de Arbeidsomstandighedenwet (Arbo, 1980)), de wijzigingen in de Woningwet en de Mijnwet. De doelstellingen van het Interimbeleid lagen in het verlengde van die van de genoemde wettelijke regelingen. Daarnaast concentreerde het beleid zich met name op de in werking treding en operationalisering van de onderdelen van de Wgh die betrekking hadden op industrie- en verkeerslawaaï in nieuwe situaties.

In het kader van het Interimbeleid werden verschillende middelen gebruikt. In de eerste plaats waren circulaires aan de lagere overheden de belangrijkste middelen van het Interimbeleid. De lagere overheden, konden op grond van de circulaires anticiperen op hetgeen onder de Wgh van kracht zou worden.

In de tweede plaats werden in het Interimbeleid subsidies verstrekt ter stimulering van: het combineren van warmte- en geluidsisolatie van woningen, woningbouw in stedelijke gebieden waarbij rekening werd gehouden met het geluidaspect, en het ontwikkelen van verkeerscirculatieplannen die de geluidsoverlast in stedelijke gebieden verminderden.

Voorlichting aan de lagere overheden, importeurs en producenten van toestellen, akoestische bureaus et cetera was een derde instrument van het Interimbeleid.

De minister voor Milieuhygiëne nam zich voor als onderdeel van het Interimbeleid activiteiten te ondernemen in de richting van de Europese Gemeenschap om geluidhinderbestrijding aan de bron op internationaal niveau te stimuleren. Voorts kondigde hij in het IMP 1981-1985 aan, dat hij binnen het Interimbeleid zou bevorderen dat in bestaande situaties voorlopige zones rond industrieterreinen werden geprojecteerd, waarop reeds vroegtijdig de vergunningverlening kon worden afgestemd. De werkzaamheden die daarvoor door de lagere overheden moesten worden verricht, zouden zoveel mogelijk door het ministerie financieel worden ondersteund.

Zolang onderdelen van de Wgh nog niet waren ingevoerd gold het Interimbeleid. Vertraging van de invoering betekende verlenging van de duur van het Interimbeleid.

De beleidsvoornemens van het ministerie aangaande de invoering van de Wet geluidhinder zijn van 1979 tot 1984 vastgelegd in het jaarlijks gepubliceerde *Indicatief Meerjarenprogramma Geluid*. In deze IMP's kwamen de voorfinanciering en het Interimbeleid aan de orde. Daarnaast richtten ze zich op het aangeven van de prioriteiten voor de invoering van de wet en het aangeven van de data waarop de verschillende onderdelen van de wet in werking moesten treden.

De prioriteiten van de eerste IMP's hadden betrekking op de opbouw van het ambtelijk apparaat bij provincies en gemeenten en op scholing van ambtenaren die daarin werkzaam waren. Daarnaast had de voorlichting aan burgers een prioriteit.

Voor wat betreft het tempo van de invoering van de onderdelen van de wet werd in het Voorlopig IMP-geluid 1980-1984 er van uitgegaan, dat vanwege de voorfinanciering van het ambtelijk apparaat per 1 januari 1981 alle bepalingen van de Wgh in werking konden treden, waarvoor uitvoeringsbesluiten, mankracht en financiële middelen aanwezig waren. Daarna zouden de onderdelen voor de zonering in nieuwe situaties in 1982 in werking kunnen treden en konden tenslotte in 1984 de saneringsregelingen voor verkeers- en industrielawaai gaan gelden. Het is allemaal anders gelopen. In hoofdlijnen is de invoering van de wet vertraagd. Het ministerie zag echter ook kans bepaalde onderdelen gelijktijdig in te voeren hoewel in gefaseerde invoering was voorzien.

De data van in werking treding van enkele voor onze studie relevante onderdelen van de wet zijn:

- 1 september 1981 Stiltegebieden
- 1 januari 1982 Zones langs wegen (nieuwe situaties)
- 1 september 1982 Zones rond industrieterreinen
- 1 april 1986 Zones langs wegen (bestaande situaties)

Een belangrijke oorzaak van de vertraging van de invoering van de onderdelen was de lange duur van het interdepartementaal overleg over uitvoeringsbesluiten. Het aantal a.m.v.b.'s dat met de invoering van de Wgh was gemoeid, is omvangrijk te noemen. Per 1 januari 1985 waren er in totaal 68 uitvoeringsbesluiten.²⁴

Het IMP-geluid diende wettelijk (art. 140) ook een overzicht te geven van de beleidsvoornemens van de lagere overheden. In het IMP-geluid 1981-1985 stonden de activiteitenplannen van alle provincies en 450 gemeenten vermeld. Vanaf het IMP-geluid 1983-1987 bevatten de programma's jaarlijks zo'n overzicht. De lagere overheden gaven daarin aan, om welke situaties het binnen hun grenzen ging, wat de aanleiding tot de geplande werkzaamheden was (bijvoorbeeld nieuwbouw, verkeerscirculatie, renovatie, warmteisolatie, reconstructie van wegen en zonering van industrieterreinen), om welke soorten lawaaibronnen het ging en welke soorten maatregelen (bron, overdracht of ontvanger) moesten worden genomen. Ook werd per kwartaal over een periode van vier jaren aangegeven in welke fase de uitvoering zich volgens plan zou bevinden:

akoestisch onderzoek, planvorming en overleg met burgers, of uitvoering van de maatregelen.

Planning en werkelijkheid verschilden ook hier. De opgaven van de lagere overheden bleken nauwelijks te worden gerealiseerd. Vandaar dat men vanaf 1985 anders te werk ging en de gemeenten de werkelijke uitvoering moesten aangeven. Het IMP-geluid werd MUG (Meerjarig Uitvoeringsprogramma Geluid).

Ondanks het feit dat de Wet geluidhinder eerst vanaf 1980 gefaseerd werd ingevoerd en pas in 1982 onderdelen van enige relevantie in werking traden, werd reeds in datzelfde jaar door de toenmalige staatssecretaris mevrouw Lambers-Hacquebard in het IMP-geluid 1983-1987 een *evaluatie* aangekondigd. De aanzet tot evaluatie werd concreet vorm gegeven in het Plan Integratie Milieubeleid (PIM) van haar opvolger minister Winsemius en in het Actieprogramma Deregulering Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (DROM).²⁵ Eind 1983 werd de Commissie Evaluatie Wet geluidhinder door de minister geïnstalleerd en zij kreeg als opdracht eind 1985 een evaluatierapport uit te brengen.²⁶

Aan het DROM-verlangen tot deregulering kwam de Commissie slechts in beperkte mate tegemoet. Wel leverde zij een proeve voor een wettelijke regeling van de onderdelen die op zonering betrekking hebben, om de helderheid en de leesbaarheid van de wet te vergroten.

Verder gaf de Commissie vele aanbevelingen op onderdelen van de wet. We noemen er slechts enkele. De Commissie pleitte voor het schrappen van het hoofdstuk 'Recreatie-inrichtingen' omdat in het kader van de Algemene Politieverordeningen en de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm) het nodige kon worden gedaan aan bestrijding van recreatielawaai. Voorts zouden bijstandsteams van technische en juridische deskundigen en duidelijke handleidingen de zonering van industrieterreinen kunnen bevorderen. De breedte van de zones langs wegen diende conform de regeling van industriezones afhankelijk te worden gemaakt van de hoeveelheid werkelijk geproduceerd geluid. Ook wilde de Commissie dat in het kader van het lokale verkeersbeleid meer aandacht aan geluidsreductie zou worden geschonken. Als laatste noemen we dat de Commissie een verbetering van de stiltegebiedenregeling wilde, waarbij meer aandacht voor de handhaving van de regeling zou bestaan (Eindrapport, 1985).

Minister Winsemius reageerde medio mei 1986 op de aanbevelingen. Evenals de evaluatiecommissie bleek hij niet van plan de wezenlijke kenmerken van de wet te veranderen. Wel zou de werking van de wet zijns inziens kunnen worden verbeterd. Diverse aanbevelingen van de Commissie werden door de minister niet overgenomen. Zo moest het zoneringssysteem, waarbij de breedte van de zones van rechtswege wordt bepaald, volgens hem blijven gehandhaafd. Wel zouden bijvoorbeeld de problematische begrippen 'stedelijk' en 'buitenstedelijk' gebied kunnen worden aangepast en kon het systeem voor gemeenten om tot zone-

vrijstelling te komen, worden vereenvoudigd. De regeling van het recreatielawaai moest onaangetast blijven in die zin dat volgens de minister de horecabedrijven bij het gewijzigd ontwerp van de Wabm al onder de integrale milieuvergunning ressorteerden. Ook zag hij geen aanleiding de regeling inzake stiltegebieden bij te stellen.²⁷

Begin 1989 heeft de opvolger van Winsemius, minister Nijpels, een voorstel tot wijziging van de wetstekst bij de Tweede Kamer ingediend.²⁸ Ons acceptatie-onderzoek beperkt zich tot de periode 1980-1985, zodat de voorgestelde wijzigingen er geen invloed op hebben.²⁹

4.5. Samenvatting

In dit hoofdstuk hebben we de Wet geluidhinder bij de lezer geïntroduceerd door een beschrijving te geven van de voorgeschiedenis van de wet, de inhoud ervan en de ontwikkelingen betreffende de invoering en uitvoering van de wet na publicatie in het Staatsblad in 1979. De voorgeschiedenis laat zien dat geluidhinder als maatschappelijk probleem nimmer brede maatschappelijke belangstelling heeft genoten. In kleine kring, van vooral medici, werd geluidhinder wel als volksgezondheidsprobleem onderkend. De incidentele aandacht in het Parlement in het begin van de jaren zestig breidde zich uit na sociale acties rond de bouw van het nieuwe Schiphol. Het probleem van vliegtuiglawaai zorgde ervoor dat althans in de Tweede Kamer ook meer aandacht ontstond voor andere lawaai vormen. Belangrijke impulsen voor het ontwerpen van een wet ter bestrijding van geluidhinder kwamen uit de buurt van de centrale beleidsvoerders in 'Den Haag'. Een adviesorgaan van de regering, de Gezondheidsraad, pleitte in 1971 voor zelfstandige wetgeving op het gebied van geluidhinderbestrijding. In datzelfde jaar werd de sector milieu binnen de Rijksdienst verzelfstandigd en uitgebreid. Het nieuwe Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne nam het voortouw en in een relatief geïsoleerde positie tegenover de relevante beleidssector Ruimtelijke Ordening en tegenover die delen van de samenleving die een centrale rol zouden moeten vervullen in de uitvoering, te weten (vertegenwoordigers van) het bedrijfsleven en van de lagere overheden, werd aan het wetsontwerp gewerkt.

In het Parlement kreeg het wetsontwerp brede steun, al werden diverse kritische kanttekeningen gemaakt. Het wetsvoorstel is er met algemene stemmen aangenomen.

De inhoud van de Wet geluidhinder wordt gekenmerkt door een driedeling van de maatregelen ter bestrijding van geluidhinder, namelijk maatregelen bij de geluidsbron, in de overdracht van geluid en bij de ontvangst casu quo de ontvanger van geluid. De wet dient op provinciaal en vooral op lokaal niveau te worden uitgevoerd.

De invoering en uitvoering van de wet is in fasen geschied. Er is ten behoeve van de invoering van de wet een Interimbeleid gevoerd en er is

gebruik gemaakt van het instrument Voorfinanciering. De in- en uitvoering werd planmatig aangepakt met behulp van een jaarlijks nationaal Indicatief Meerjarenprogramma Geluid en provinciale en lokale plannen. De wet is enkele jaren nadat zij gedeeltelijk was ingevoerd aan een evaluatie onderworpen. Het werk van de Commissie Evaluatie Wet geluidhinder heeft geresulteerd in voorstellen tot wijziging van de wet op verschillende punten. De invloed van het werk van de Commissie en van de daarop gebaseerde wijzigingsvoorstellen van de minister, vallen buiten het bestek van dit boek.

5 Van theorie naar empirie

Uitwerking van het theoretisch kader en opzet van het onderzoek

5.1. Inleiding

In het derde hoofdstuk hebben we het theoretisch kader voor de mate van acceptatie van beleid en de factoren die daarop van invloed zijn, in algemene termen geformuleerd. Voor onderzoek naar de Wet geluidhinder (Wgh) moeten de abstracte termen worden vertaald in waarnemings-termen die op de wet van toepassing zijn. Dat gebeurt in dit hoofdstuk. We gaan ten behoeve van het onderzoek bij gemeenten, provincies en bedrijven na, welke facetten aan de concrete acceptatie-objecten voor deze wet zijn te onderkennen, waarop de beleidspercepties betrekking hebben en wat de achtergrondfactoren zijn. Ook gedragingen die aan deze organisaties zijn toe te schrijven, worden vertaald voor het onderzoek naar de Wgh. In Bijlage V is eveneens een opsomming van de gehanteerde indicatoren te vinden.

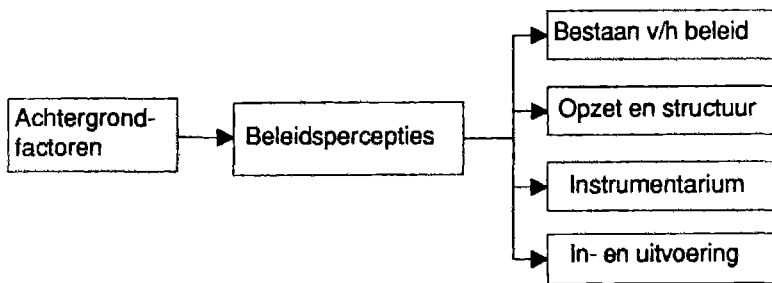
Daarnaast geven we in dit hoofdstuk een verantwoording van de door ons gehanteerde opzet van het veldonderzoek. Het onderzoek bestaat enerzijds uit een vergelijkende kwalitatieve analyse van materiaal dat via mondelinge en schriftelijke interviews en documentenanalyse bij gemeenten, provincies en bedrijven is verkregen en anderzijds uit een kwantitatieve analyse van materiaal dat is verworven via een survey onder gemeenten.

5.2. Operationalisering

5.2.1. Acceptatie

De te verklaren variabele in het theoretisch model van deze studie, acceptatie van beleid, heeft betrekking op bepaalde objecten (zie Figuur 3.4. op blz. 62). Deze objecten staan in het rechter deel van Figuur 5.1. aangegeven en worden in deze paragraaf uitgewerkt voor de Wet geluidhinder (zie ook Bijlage V, paragraaf V.1.).

Figuur 5.1. Overzicht van de acceptatie-objecten in het model voor de verklaring van de mate van acceptatie van beleid



a. Het bestaan van de Wet geluidhinder

De mate van acceptatie van het bestaan van de Wet geluidhinder wordt gevormd door het oordeel van de betrokkenen over een aantal aspecten, te weten de mate waarin:

- geluidhinder als maatschappelijk probleem wordt gezien;
- een oplossing voor dat probleem wordt gewenst;
- men van mening is dat de overheid hierin een actieve rol moet vervullen;
- een aparte milieuwet nodig wordt gevonden;
- deze Wgh als het meest geschikt voor de oplossing van het probleem wordt beschouwd.

b. De opzet en structuur van de Wet geluidhinder

Tot de opzet en structuur van de Wet geluidhinder rekenen we de wetstechnische kenmerken. De wet is voor de Commissie Evaluatie Wet geluidhinder aan een wetstechnische analyse onderworpen (Wessel en Wopereis, 1985). Voor de kenmerken die we aan de wet onderscheiden sluiten we ten dele bij die analyse aan. Een uitgebreide behandeling van de kenmerken van de wet betekent een herhaling van de beschrijving van de wet in Hoofdstuk 4. We volstaan daarom korthedshalve met een eigen ordening van de belangrijkste elementen van de wet.

- Algemene kenmerken van de wet:
 - groot aantal artikelen (186) en hoofdstukken (18);
 - raamwetkarakter gepaard gaande met enkele tientallen algemene maatregelen van bestuur;
 - instructienormen voor overheidsorganen;
 - gericht op één aspect (geluidhinder) van verschillende objecten.

- Beginselen van de wet:
 - dieldeling bron-overdracht-ontvangst;
 - onderscheid in bestaande en nieuwe situaties;
 - 'de vervuiler betaalt'-principe;
 - decentrale uitvoering.
- Opbouw van de wet volgens de reguleringsobjecten: toestellen en geluidswerende voorzieningen, recreatie-inrichtingen, inrichtingen, te zonerende objecten, stiltegebieden, geluidswering voor gebouwen.
- Werkingssfeer van de wet: bepaalde vormen van geluid of geluidsbronnen worden niet in de wet geregeld.
- Aansluiting van de wet op het regime van de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) voor het zoneringinstrumentarium.

De mate waarin actoren deze elementen positief of negatief waarderen vormt een indicatie voor de mate van acceptatie van de opzet en structuur van de Wgh.

c. Het instrumentarium van de Wet geluidhinder

De Wet geluidhinder bevat een groot aantal beleidsinstrumenten. Bij de onderscheiding van deze instrumenten sluiten we wederom aan bij de wetstechnische analyse van Wessel en Wopereis (1985: 36 e.v.). De auteurs hebben in totaal dertig wettelijke instrumenten in de Wgh aangetroffen. De helft daarvan classificeren zij als belangrijk, de rest als minder belangrijk. Welke indelingscriteria zij daarbij hanteren, is niet duidelijk. Voorts zijn er zeven instrumenten van planologische en bouwtechnische aard die van belang zijn voor de toepassing van de wet. Ook zijn er instrumenten uit het privaatrecht van belang, zoals gronduitgiftecontracten en andere overeenkomsten. Tenslotte noemen de auteurs buitenwettelijke instrumenten, zoals circulaire en brieven van de minister.¹

In ons onderzoek beperken we ons tot de instrumenten die hetzij typerend zijn voor de Wgh, hetzij anderszins een stempel drukken op het beeld dat bij de verschillende betrokken actoren over de wet bestaat. Voor dat laatste baseren wij ons op eerder onderzoek (Potman et al., 1985a en 1985b). De volgende instrumenten komen aan de orde: normen, uitvoeringsbesluiten, IMP-geluid, recreatieverordening, recreatievergunning, zonering van inrichtingen en wegen, het toestaan van hogere waarden, verplicht akoestisch onderzoek, goedkeuring, saneringsprogramma's, vergunningstelsel, heffingen, aanwijzing van stiltegebieden en de stiltegebiedenverordening.

De verschillende instrumenten hebben niet op alle actoren betrekking. Bij het onderzoek naar de mate van acceptatie van een instrument behoeven alleen de subjecten te worden betrokken die ermee te maken hebben, hetzij omdat hun gedrag erdoor wordt beïnvloed, hetzij omdat ze het instrument zelf hanteren. Het instrumentarium dat betrekking heeft op de stiltegebieden is bijvoorbeeld primair van belang voor de provin-

cies. De houding van vertegenwoordigers van een bedrijf in een stedelijk gebied tegenover dit instrument is in dit voorbeeld niet van belang.

d. In- en uitvoering van de Wet geluidhinder

In paragraaf 3.2.4. hebben we aangegeven dat de handelingen van de overheid bij de in- en uitvoering van beleid vanuit twee perspectieven kunnen worden beschouwd. Vanuit het perspectief van de actores binnen de overheid gaat het om de mate van acceptatie van de *voorwaarden voor uitvoering* en vanuit het perspectief van 'externe' actores om de mate van acceptatie van de *handelingen en beslissingen van overheidsactores* in het kader van de uitvoering van de wet.

d1. De voorwaarden voor uitvoering

Vanwege de complexiteit van de Wet geluidhinder is door het betrokken ministerie expliciet aandacht besteed aan de invoering van de wet. Het uitvoeringsbeleid heeft de voorwaarden voor uitvoering voor de lagere overheden geschapen. Een aantal aspecten van de invoering springt in het oog (zie ook paragraaf 4.4.). Ten eerste is dat de gefaseerde invoering van de wet. Hiermee werd onder meer beoogd dat de lagere overheden stap voor stap met de wet vertrouwd zouden raken en relatief eenvoudig prioriteiten in de uitvoering konden aanbrengen. Ten tweede zijn er de financiële middelen voor de opbouw van het uitvoeringsapparaat binnen de provincies en gemeenten. Met deze middelen is voor een deel de beschikbare arbeidskracht bij de lagere overheden bepaald. Ten derde de projectsubsidies die op grond van de opgaven in het jaarlijkse IMP aan de lagere overheden worden toegekend voor het (laten) uitvoeren van metingen en berekeningen, voor zonerings- en voor de maatregelen binnen de zones. Tenslotte is er de informatiestroom, die vanaf 1980 de invoering van de wet heeft begeleid. Via circulaire, brieven, folders en draaiboeken hebben de subnationale uitvoerders zelf kunnen uitvinden wat de wet voor hen betekende en hoe zij de uitvoering ervan ter hand moesten nemen.

We meten de positieve of negatieve houding van de betrokken actores binnen de overheidsorganen belast met de uitvoering, tegenover deze voorwaarden voor uitvoering.

d2. Overheidshandelen krachtens de Wet geluidhinder

De mate van acceptatie van het overheidshandelen krachtens de Wet geluidhinder heeft primair betrekking op de subjecten buiten de overheid. Het gaat om de oordelen van deze 'externe' actores over de totstandkoming en inhoud van de overheidshandelingen en besluiten. We hebben daarmee onder meer op het oog de mate waarin actores buiten de overheid worden betrokken bij de totstandkoming van die handelingen en besluiten. Voorts rekenen we ertoe de handelingen en besluiten op zich en de inhoud van verordeningen en vergunningen alsmede de handhaving daarvan.

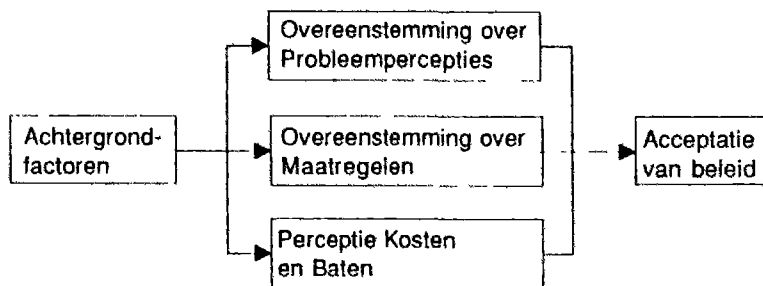
De oordelen over het handelen en beslissen van de rijksoverheid betreffen het heffingenbeleid en de inhoud van de algemene maatregelen van bestuur voor toestellen. De prestaties van de provincies die hier acceptatie-object zijn, betreffen de handelingen inzake de vaststelling van gemeente-overschrijdende zones, de ontheffing hogere waarden, de vergunningverlening en de vaststelling van stiltegebieden. De oordelen over de lokale handelingen en beslissingen betreffen de recreatieverordening en -vergunning, de zonering van wegen en industrieterreinen en de isolatie van woningen.

We meten de positieve en negatieve oordelen van de 'externe' actores tegenover deze overheidshandelingen en beslissingen.

5.2.2. *Beleidspercepties*

De beleidspercepties die volgens het theoretisch kader van deze studie van invloed zijn op de acceptatie van beleid en die op hun beurt naar verwachting worden beïnvloed door de te onderscheiden achtergrondfactoren, staan in Figuur 5.2. in het midden afgebeeld. In deze paragraaf gaan we na, hoe deze percepties in het geval van de Wet geluidhinder kunnen worden onderzocht (zie ook Bijlage V, paragraaf V.2.).

Figuur 5.2. Overzicht van de beleidspercepties in het model voor de verklaring van de acceptatie van beleid



a. Probleempercepties

Op het terrein van industrie- en wegverkeerslawaai definieert de Wet geluidhinder bepaalde concrete situaties als geluidhinderlijk. De regelingen in de wet voor recreatielawaai, raillawaai en andere lawaai vormen, bevatten geen concrete definities. We beperken ons daarom tot de eerste twee genoemde lawaai vormen.

Voor industrielawaai worden krachtens de wet bij a.m.v.b. inrichtingen als grote lawaaimakers aangewezen. De Wgh probeert iets aan zo'n inrichting te doen door haar vergunningplichtig te maken en de betref-

fende lagere overheid op te dragen er een zone rond te leggen. We gaan na, of de betrokken subjecten met de wetgever van mening zijn dat de situatie rond de inrichting een probleemgeval is, waarvoor oplossing in principe wenselijk is en in welke mate zij de situatie een probleemgeval achten.

Voor verkeerslawaai worden wegen waar per etmaal 2450 motorvoertuigen of meer passeren, krachtens de wet als geluidhinderlijk gedefinieerd. Als oplossing daarvoor heeft de wetgever gekozen voor zones waarbinnen speciale aandacht moet worden besteed aan de geluidsbelasting van gevels van woningen en andere geluidsgevoelige bestemmingen, zoals ziekenhuizen en scholen. De vraag is of de betrokkenen met de wetgever van mening zijn dat elke wettelijk aangewezen weg, waarmee zij als uitvoerders of anderszins hebben te maken, dermate geluidhinderlijk is, dat middelen moeten worden aangewend om de geluidsbelasting terug te dringen.

Als de betrokkenen aangeven dat een bepaald geval geen of in beperkte mate geluidsoverlast voor de ontvangers betekent, achten we een discrepantie met de probleemperceptie van de wetgever aanwezig.

b. Opvattingen over te nemen maatregelen

In de aanpak van de concrete probleemsituaties speelt de toepassing van de 50 dB(A) norm een centrale rol. Voor verkeerslawaai is de norm op grond van artikel 103 van de wet 5 dB(A) hoger. De norm bepaalt enerzijds de omvang van de industriezone en anderzijds de mate waarin maatregelen moeten worden genomen langs wegen en/of bij woningen en andere geluidsgevoelige bestemmingen. Oordelen over de wenselijkheid van toepassing van de grenswaarden impliceren oordelen over de wenselijkheid van het treffen van maatregelen ter reductie van de geluidsoverlast. Daaraan is gekoppeld de mate waarin men de grenswaarden realiseerbaar acht. Zijn de grenswaarden volgens de betrokkenen realiseerbaar, dan impliceert dit dat men niet alleen de toepassing van de normen zinvol acht, maar dat in het kader van de Wgh inderdaad maatregelen kunnen worden getroffen. Geeft men aan, dat de grenswaarden niet realiseerbaar zijn, dan impliceert dit, dat men weinig positief over de maatregelen in de wet denkt.

De Wgh kent de mogelijkheid van ontheffing van de noodzaak om aan de 50 dB(A) norm te voldoen. Indien men dergelijke ontheffingen gewenst vindt, is dat voor tweeërlei uitleg vatbaar. In combinatie met de perceptie van beperkte geluidsoverlast en de realiseerbaarheid van de grenswaarden betekent dit dat de betrokkenen willen ontsnappen aan de 50 dB(A) norm. In combinatie met veel geluidsoverlast en de nauwelijks te realiseren grenswaarden, betekent dit dat men graag gebruik wil maken van de mogelijkheden die de Wgh biedt.

De wet kent de ten hoogst toelaatbare grenswaarden als uiterste geluidsbelasting. Verder heeft de wetgever niet willen gaan. Als de

betrokkenen die niet toereikend achten, impliceert dit dat zij van mening zijn dat de wet voor de betreffende situatie tekort schiet.

Bij de betrokkenen wordt nagegaan in hoeverre zij krachtens de wet in de concrete situaties menen maatregelen te kunnen nemen die zij zelf ook als de meest optimale in die situaties beschouwen.

c. Kosten en baten

De kosten en baten die aan de Wgh worden ontleend, zijn te onderscheiden in financiële en niet-financiële kosten en baten. De financiële kosten en baten bestaan enerzijds uit directe financiële prikkels in het Wgh-beleid en anderzijds uit allerlei kosten die door de betrokkenen moeten worden gemaakt. Tot de financiële prikkels behoren specifieke uitkeringen en projectsubsidies voor de overheden, en schadevergoedingen, regulerende en bestemmingsheffingen, leges en subsidies voor particuliere actores. De leges komen de lagere overheden weer ten goede. Daarnaast moeten er kosten worden gemaakt die verbonden zijn met de tijd die aan de Wgh moet worden besteed en met het inhuren van expertise.

In het onderzoek wordt nagegaan of de betrokken actores een positief of negatief saldo van de verschillende financiële kosten en baten percipiëren. Bij de overige kosten en baten gaan we na welke negatieve en positieve effecten men verwacht of percipieert voor de gemeente, provincie, afdeling of het bedrijf en wat daarvan het saldo is.

5.2.3. Achtergrondfactoren

De achtergrondfactoren die naar verwachting van invloed zijn op de probleempercepties en daardoor indirect op de acceptatie van beleid staan nog eens in Figuur 5.3. aangegeven. We omschrijven ze nu in meer operationele termen, voorzover relevant voor het geval van de Wet geluidhinder (zie ook Bijlage V, paragraaf V.3.).

a. Deskundigheid

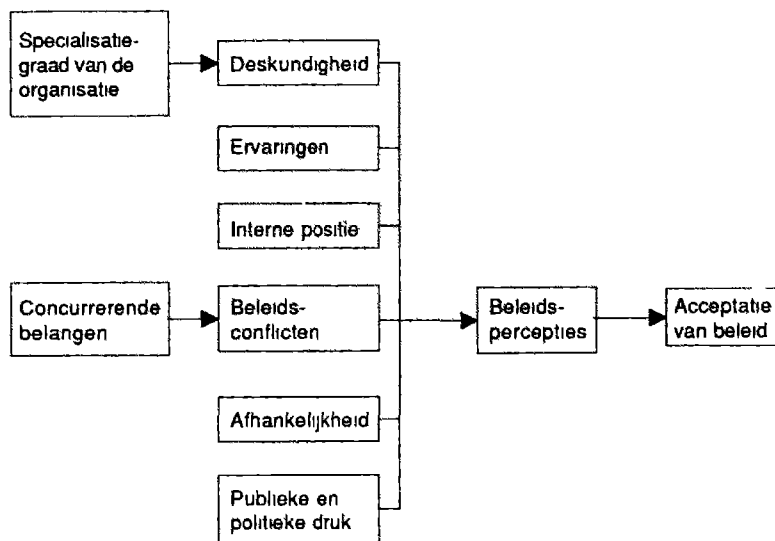
De deskundigheid van de betrokken actores wordt geoperationaliseerd door het opleidingsniveau, het al dan niet hebben gevolgd van cursussen over de Wgh en de mate waarin zij zichzelf deskundig verklaren op het gebied van: geluidhinderbeleid in het algemeen, de lokale geluidhindersituatie waarmee zij hebben te maken in het bijzonder, en de technisch-akoestische en administratief-juridische aspecten van de wet.

b. Specialisatiegraad van de organisatie

De specialisatiegraad van de organisatie betreft de mate waarin deze de betrokken actores de gelegenheid biedt zich volledig met milieu in het algemeen en geluidhinder in het bijzonder bezig te houden. Dit hangt onder meer af van het feit of de organisatie wel of niet aparte afdelingen voor milieu of geluidhinder heeft, de ruimte die er binnen de organisatie

is voor fulltime milieu- of geluidhindermedewerkers en het deel van de arbeidstijd van de betrokkenen dat aan de wet kan worden besteed.

Figuur 5.3. Overzicht van de achtergrondfactoren in het model voor de verklaring van de acceptatie van beleid



c. Ervaringen

Deze achtergrondfactor betreft de mate waarin betrokkenen aangeven positieve of negatieve ervaringen te hebben met instrumenten die vergelijkbaar zijn met die van de Wgh. Te denken valt aan ervaringen met: andere vormen van milieubeleid, beleid gericht op de horecasector, het toezicht van hogere overheden, voorbereidend onderzoek, inspraak en randvoorwaarden in de ruimtelijke ordening, intergemeentelijke samenwerking, overleg met bedrijven, overleg met overheden, investeringen in milieuvriendelijke technologie et cetera.

d. Interne positie

De positie van het geluidhinderbeleid en van de bij de uitvoering van de wet meest betrokkenen in de organisatie wordt door verschillende zaken geïndiceerd. Dat is in de eerste plaats de mate waarin de betreffende actoren worden betrokken door de andere relevante actoren. Binnen de overheden zijn die andere relevante actoren vooral degenen die actief zijn op de gebieden ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en verkeer en vervoer, en binnen bedrijven degenen die direct zijn betrokken bij

beslissingen over investeringen en productie. Vervolgens is van belang de bereidheid die bij de andere relevante actores bestaat om bij de beleidsvorming en uitvoering rekening te houden met het Wgh-aspect. De positie van het Wgh-beleid en de daarvoor eerst verantwoordelijken wordt tenslotte ook geïndiceerd door de inbreuk die het beleid betekent op de bestaande beleidsprocessen op de genoemde relevante terreinen en die door de vertegenwoordigers van die terreinen als lastig en storend wordt ervaren.

We gaan na, in welke mate, in de perceptie van de betrokkenen, sprake is van betrokkenheid van de sector geluidhinder, bereidheid om met geluidhinder rekening te houden en inbreuk van de wet op de aangrenzende beleidsterreinen.

e. Concurrerende belangen en beleidsconflicten

Een algemeen kenmerk van de Wgh is haar aspectkarakter. De wet grijpt in op verschillende objecten en terreinen. Op die terreinen hebben de betrokken organisaties verschillende belangen. Die belangen kunnen strijdig zijn met het Wgh-belang. We gaan na in welke mate de betrokken actores gewicht toekennen aan mogelijk concurrerende belangen zoals de groei van de horecasector, acquisitie van industriële bedrijven, snelle groei van het woningenbestand, intensief grondgebruik (casu quo hoge bebouwingsdichtheid), snelle verkeersdoorstroom, bedrijfsuitbreiding en dergelijke. Ook gaan we na in welke mate de betrokken actores beleidsconflicten percipiëren tussen de Wgh en de relevante andere beleidsterreinen.

f. Afhankelijkheid van de organisatie

Bij de factor 'afhankelijkheid van de organisatie' kan voor gemeenten worden gedacht aan de relatie met het Ministerie van VROM, de milieu-inspectie, Rijkswaterstaat (als er een rijksweg door de gemeente loopt), de provincie (bij ontheffingen en/of industriezonering), bedrijven, intergemeentelijke diensten en andere gemeenten. Voor de provincies gaat het ten dele om de relaties met dezelfde organisaties. Voor bedrijven komen daar, naast de genoemde organisaties, zowel gemeenten als provincies en organisaties als de Kamer van Koophandel en Fabrieken en de werkgeversverbonden bij.

We gaan na, in hoeverre de betrokkenen van mening zijn dat hun organisatie in het kader van de Wgh van de genoemde andere organisaties afhankelijk is. Mogelijke vormen van afhankelijkheid zijn: financiële afhankelijkheid, afhankelijkheid aangaande de invulling van de beleidsruimte door andere overheden (bijvoorbeeld van de provincie voor het verlenen van ontheffingen) of afhankelijkheid van de informatie die men van andere organisaties moet verwerven ten behoeve van het eigen functioneren.

g. Publieke en politieke druk

De publieke en politieke druk vanuit de omgeving bepalen we aan de hand van de perceptie van de frequentie van de aandacht in de pers voor verschillende vormen van geluidhinder (recreatie-, verkeers-, industrie-, spoorweg-, vliegtuiglawaai en burengerucht) op lokaal niveau en van de frequentie van de klachten van burgers over die vormen van geluidhinder. Voorts gaan we na of op lokaal niveau pressiegroepen actief zijn op het gebied van geluidhinder.

5.2.4. Uitvoeringsgedrag

Gemeenten, provincies en bedrijven gedragen zich normconform indien zij de Wet geluidhinder naar de letter en de geest uitvoeren. Dit houdt in, dat zij doen wat wettelijk wordt verlangd en dat de activiteiten een aanvang nemen zodra de betreffende onderdelen van de wet in werking treden. Daar waar de wet termijnen noemt, handelen de organisaties normconform als zij de vereiste handelingen binnen de termijnen verrichten.

De algemene categorieën van niet-normconform gedrag dat aan gemeenten, provincies en bedrijven kan worden toegeschreven zijn: 'exit', 'voice' en overtreding. Voor de lagere overheden kunnen in theorie de volgende handelingen als ontvluchtings- of ontwijkingsgedrag worden aangemerkt: het uitsluiten van A-inrichtingen, verkeerstellingen onder 2.450 motorvoertuigen per etmaal laten uitkomen, het veelvuldig aanvragen van hogere grenswaarden ook als daar geen aanleiding toe is, geen vergunningplicht in de recreatieverordening opnemen, geen stiltegebieden aanwijzen buiten de verplichte gebieden, geen stiltegebiedenverordening opstellen. In de praktijk mogen niet al deze handelingen als ontwijkingshandelingen worden aangemerkt. We komen daar in Hoofdstuk 6 op terug.

De voice-optie van de lagere overheden beperkt zich tot het mondeling en schriftelijke protesteren tegen beleid van de (andere) overheden in het kader van de uitvoering van de wet.

De overtredingsmogelijkheden van de lagere overheden hebben betrekking op het niet-handelen en niet-beslissen, het vertraagd handelen of beslissen, of het onjuist handelen of beslissen. Men heeft de mogelijkheid om in het kader van de Wgh niet te handelen naar de letter of de strekking van de wet. Informatie hierover kan worden verkregen door na te gaan in welk stadium de uitvoering van de Wgh zich bevindt en of er alternatieve verklaringen zijn voor het stadium in de uitvoering.

Voor bedrijven bestaan er eveneens diverse opties. Een bedrijf kan de gevolgen van de Wgh ontwijken door de status van A-inrichting aan te vechten, of rigoreuzer (een deel van) het bedrijf te sluiten en/of te verhuizen. De voice-optie bestaat in de vorm van het aantekenen van bezwaar tegen overheidsbeslissingen. Bedrijven kunnen voorts handelen in strijd met de voorschriften en strekking van de wet door vergunnings-

voorschriften niet na te leven of onjuiste informatie aan de lagere overheden te verstrekken voor de vergunningverlening, zonering of heffing.

We merken op, dat niet alle gedragsopties in het onderzoek konden worden betrokken. Zo was bijvoorbeeld vergunningverlening aan A-inrichtingen tot 1986 nog nauwelijks voorgekomen. Ook zijn er gedragsopties die alleen zouden kunnen worden achterhaald, als de auteur van dit boek allerlei akoestische controlemetingen en controletellingen zou hebben uitgevoerd. Voor dat arbeidsintensieve en dure werk, waarvoor hij bovendien niet is geëquipeerd, is hier niet gekozen. In de volgende hoofdstukken wordt vermeld wat empirisch wel is vastgesteld.

5.3. Meting van de mate van acceptatie van beleid

De acceptatiehouding tegenover de onderscheiden acceptatie-objecten wordt zoveel mogelijk direct gemeten. Dat wil zeggen de elementen die we in 5.2.1. hebben onderscheiden zijn aan de respondenten voorgelegd en hen is gevraagd op vier- en vijfpuntsschalen positieve of negatieve oordelen over de betreffende elementen te geven.

5.4. Opzet van het veldonderzoek

Het veldonderzoek naar de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder heeft een kwalitatieve en een kwantitatieve component. In de drie volgende hoofdstukken worden de resultaten van kwalitatieve analyses onder achtereenvolgens gemeenten, provincies en bedrijven gepresenteerd. Die hoofdstukken hebben in de eerste plaats tot doel na te gaan in welke gedaanten de mate van acceptatie van de wet zich voordoet. We hebben hier immers te maken met een relatief nieuw begrip in de bestuurswetenschappen. In de tweede plaats worden de in ons model gelegde verbanden geëxploreerd. De betekenis van de elementen en relaties in het model worden op deze wijze verkend. Tevens wordt nagegaan welke relaties in min of meerdere mate plausibel blijken op grond van de empirie. Voor zover de resultaten van de hoofdstukken daartoe aanleiding geven, wordt het theoretisch model uit Hoofdstuk 3 bijgesteld, alvorens het in het negende hoofdstuk kwantitatief wordt geanalyseerd.

De in het derde hoofdstuk ontwikkelde verwachtingen worden in Hoofdstuk 9 samen met het theoretisch model als geheel aan een kwantitatieve toets onderworpen. Behalve dat het theoretisch kader aan een toets wordt onderworpen wordt ook inzicht verkregen in de omvang en spreiding van de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder.

Door gebruik van zowel kwantitatieve als kwalitatieve analysemethoden passen we in onze studie een vorm van 'triangulatie' toe (Jick, 1979). De validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek zijn hiermee gediend.

5.4.1. *Vergelijkende analyse*

De kwalitatieve analyse van op zichzelf staande gevallen is voor de hierboven genoemde doelen van de hoofdstukken 6, 7 en 8 een geschikte onderzoeksmethode. De doelen vergen immers exploratief onderzoek, waarbij tevens de contexten van het beleid en van de onderzoekseenheden kunnen worden betrokken. Aan deze methode zijn echter, net als aan de casestudy-methode in het algemeen, nadelen verbonden die betrekking hebben op een gebrek aan controle en generaliseerbaarheid. Deze nadelen ondervangen we ten dele door de survey in het negende hoofdstuk. De nadelen kunnen echter ook al worden ondervangen door meer dan één geval te bestuderen. Daarbij kunnen de uitkomsten van de individuele gevallen met elkaar worden vergeleken, zodat een patroon kan worden aangegeven. Van Hoesel verrichtte een vergelijkbare analyse. Zijn methode noemt hij de vergelijkende gevalsanalyse. De auteur meent in navolging van anderen dat de meervoudige case-studies superieur zijn aan enkelvoudige. Ook daar waar de behoefte aan een omvattende onderzoeksstrategie, waarin op individueel niveau houdingen en op geaggregeerd niveau gedragingen worden waargenomen, een casestudy-methode noodzakelijk maakt, is de vergelijkende gevalsanalyse te prefereren (Van Hoesel, 1985).

Het onderzoeksveld biedt goede mogelijkheden om niet te blijven stilstaan bij één casus, maar verschillende gevallen in de analyse te betrekken. De Nederlandse gemeenten hebben naast vele verschillen ook tenminste allerlei juridische kenmerken gemeen, zodat bij vergelijking voor diverse variabelen kan worden gecontroleerd. Datzelfde geldt voor provincies. Voor bedrijven is dit in veel mindere mate het geval, doch ook hier bestaan mogelijkheden tot vergelijking.

Selectie van de onderzoekseenheden

In ons onderzoek hebben wij achttien gemeenten, drie provincies en zes bedrijven betrokken. Bij de selectie ervan is gelet op een aantal kenmerken opdat de nadelen van de kwalitatieve gevalsanalyse zoveel mogelijk worden geëlimineerd.

Hoofdstuk 6 behandelt de onderzochte gemeenten. Uit eerder onderzoek naar de Wet geluidhinder is ons gebleken dat de variabele gemeentegrootte van invloed is op de mate waarin gemeenten met de Wgh krijgen te maken en de wijze waarop ze ermee (kunnen) omgaan (Potman et al. 1985b). Vandaar dat bij de selectie is gezorgd dat gemeenten uit verschillende grootteklassen waren vertegenwoordigd.²

Voorts is er bij de selectie op gelet dat zowel gemeenten uit de Randstadprovincies (Utrecht, Noord- en Zuid-Holland) als uit de overige provincies waren betrokken. In het vroegere onderzoek was ons namelijk gebleken dat diverse actoren in het beleidsveld van mening waren, dat de wet wellicht geschikt was voor de stedelijke gebieden in het westen van

Nederland, maar dat dit in veel mindere mate voor de landelijke gemeenten gold. Acht van de achttien gevallen zijn gemeenten uit de Randstad.

Een belangrijk onderscheid bij de selectie van de gevallen is dat tussen gemeenten die nog niet veel aan de uitvoering van de wet hebben gedaan en gemeenten die relatief ver zijn gevorderd. Hierdoor worden gemeenten in verschillende stadia van het uitvoeringsproces in de analyse betrokken. Aan het onderscheid ligt de veronderstelling ten grondslag, dat vergelijking van extreme gevallen een duidelijk beeld geeft van factoren die op een verschijnsel wel of niet van invloed zijn (vergelijk Van Dijk, 1986). Bij de behandeling van de cases zullen we de extreme gevallen om dezelfde reden verder onderscheiden.

De informatie over de uitvoeringsfase heeft betrekking op het stadium waarin een gemeente verkeert met de zoneringsprojecten in het kader van het onderdeel Industrielawaai. De informatie voor de selectie van gemeenten is bij de provincies verkregen.

Bij de selectie van de drie provincies in Hoofdstuk 7 is gelet op de omvang van de provincie en de ligging ervan. Er is gekozen voor een Randstadprovincie, een landelijke provincie met meer dan één miljoen inwoners en een landelijke provincie met minder dan één miljoen inwoners.

De selectie van zes bedrijven in hoofdstuk 8 kon op een zeer groot aantal manieren geschieden. Er zijn A-inrichtingen in Nederland van kleine omvang (beperkte grootte van de installaties en slechts enkele personeelsleden, zoals sommige betonmortelcentrales) en van zeer grote omvang (grote industriële complexen en meer dan 1000 personeelsleden, zoals enkele chemische industrieën). Bovendien behoren zeer veel verschillende bedrijfstakken tot de lijst met A-inrichtingen. Gekozen is voor zes bedrijven van verschillende omvang en afkomstig uit verschillende bedrijfstakken. Daarbij is er op gelet, dat niet twee bedrijven uit één en dezelfde hoofdcategorie van A-inrichtingen afkomstig waren.³

Waarnemingsmethoden

De aard van het onderzoeksobject, de mate van acceptatie van beleid, maakt dat het interview een geschikte waarnemingsmethode is. Per geval zijn, indien mogelijk en zinvol, verschillende interviews gehouden en hebben personen vragenlijsten ingevuld. Doordat we konden werken vanuit een reeds ontwikkeld theoretisch kader en omdat we al enkele onderzoeken naar de Wet geluidhinder hadden verricht (Potman et al., 1985a; 1985b) konden we werken met topic-schema's en zelfs met ten dele gestructureerde vragen. Hierdoor werden de mogelijkheden tot vergelijking van de gevallen groter (Van Hoesel, 1985; Yin en Heald, 1975). Verder hebben we relevante documenten geanalyseerd.

5.4.2. Survey onder gemeenten

Nadat de elementen en relaties van het theoretisch model voor de Wet geluidhinder nader zijn verkend, worden ze in Hoofdstuk 9 getoetst met

behelp van een kwantitatieve analyse van de data van een survey onder Nederlandse gemeenten. Hoewel het voor de hand ligt hier ook de provincies en bedrijven in het onderzoek te betrekken, is daarvan afgezien. Omdat het om drie zeer verschillende categorieën organisaties gaat waarbij zowel de acceptatie-objecten als de factoren en achtergrondfactoren verschillend zijn uitgewerkt, zouden drie deelonderzoeken hebben moeten plaatsvinden. Het aantal provincies in Nederland is te beperkt om in aanmerking te komen voor kwantitatieve analyse waarbij ook met multi-variate analysetechnieken wordt gewerkt. Verder is ons uit eerder onderzoek onder bedrijven (Potman et al., 1985b) en bij een deelonderzoek onder bedrijven in het kader van de bestudering van de achttien gemeenten voor het zesde hoofdstuk gebleken, dat bedrijven vaak belangrijke delen van de vragenlijsten niet invullen. Redenen daarvoor zijn, zoals ook in Hoofdstuk 8 blijkt, dat veel bedrijven in de periode waarop het onderzoek betrekking heeft, (nog) weinig of niets te maken hebben gehad met zonering of vergunningverlening. Daar waar hele industrieterreinen worden gezoneerd, merken individuele inrichtingen er weinig van. De houding tegenover de Wgh wordt voor veel bedrijven in hoofdzaak bepaald door de mening over de geluidsheffing die de A-inrichtingen krijgen opgelegd. Vandaar dat we menen er goed aan te doen ons in Hoofdstuk 9 te beperken tot de gemeenten.

Steekproef

De onderzoekspopulatie is geordend naar het criterium van het aantal inwoners. Daaruit is een systematisch en proportioneel gestratificeerde steekproef getrokken (vergelijk Denters, 1988). Een volledig aselechte steekproef van 100 gemeenten zou er waarschijnlijk toe hebben geleid dat ongeveer de helft van de steekproef zou bestaan uit kleine gemeenten (met minder dan 10.000 inwoners) en slechts een paar grote gemeenten (met meer dan 100.000 inwoners). Uit eerder onderzoek was ons gebleken dat in veel kleine gemeenten de Wet geluidhinder niet of nauwelijks een rol speelt (Potman et al., 1985b). Veel kleine gemeenten hebben geen A-inrichtingen en er zijn niet nauwelijks drukke wegen. Die gemeenten komen vrijwel uitsluitend met het onderdeel recreatielawaai in aanraking. De grote gemeenten daarentegen hebben met vrijwel alle aspecten van de Wgh intensief te maken. Vandaar dat is besloten om in de steekproef de kleine gemeenten te ondervertegenwoordigen en de grote gemeenten te oververtegenwoordigen.

In de steekproef zijn wederom vijf gemeentegrootteklassen onderscheiden. Binnen elke gemeentegrootteklasse is een aselechte steekproef uit de betreffende subpopulatie getrokken. De verdeling van de steekproef is als volgt (uitgegaan is van het aantal gemeenten per 1 januari 1985).⁴

Tabel 5.1. Steekproef onder Nederlandse gemeenten

Aantal inwoners	Populatie Nederlandse gemeenten		Steekproef ni	Steekproef fractie $Si = ni/Ni$
	Absoluut Ni	Procentueel		
Minder dan 10.000	377	50,9	30	0,08
10.000-19.999	190	25,6	30	0,16
20.000-49.999	123	16,6	20	0,16
50.000-99.999	34	4,6	10	0,29
100.000 of meer	17	2,3	10	0,59
	741	100,0	100	0,14

Waarnemingsmethode

Aan elke gemeente is aan het onderdeel dat zich met milieu en/of geluidshinder bezighoudt een vragenlijst gestuurd. De vragenlijst bevatte in hoofdzaak gesloten vragen, zodat automatische gegevensverwerking relatief eenvoudig was. In paragraaf 5.2. en in Bijlage V kan een indruk worden verkregen van de onderwerpen die in de vragenlijsten aan de orde zijn gesteld.

5.5. Samenvatting

In dit hoofdstuk hebben we de elementen uit het theoretisch model van de mate van acceptatie van beleid vertaald in waarnemingstermen die zijn toegespitst op onderzoek ervan in het geval van de Wet geluidshinder. Bij de operationalisering van het acceptatie-object hebben we aangesloten bij aspecten van de Wgh die in de literatuur worden onderkend en bij door ons in eerder onderzoek beproefde waarnemingstermen. De beleidspercepties en achtergrondfactoren zijn conform de opzet van het theoretisch kader zoveel mogelijk als percepties van de betrokken actores geoperationaliseerd. Zoals uit dit hoofdstuk en uit Bijlage V blijkt, is gekozen voor relatief veel indicatoren per theoretisch begrip, in een poging de surplus betekenis van een begrip zo klein mogelijk te houden.

Voorts is de opzet van het veldonderzoek aan de orde geweest. Het onderzoek heeft een tweeledig karakter. Enerzijds wordt een kwalitatief vergelijkende analyse verricht onder gemeenten, provincies en bedrijven ter exploratie van de verschillende elementen en relaties in het model en anderzijds een kwantitatieve analyse van materiaal van een survey onder gemeenten ter toetsing van de geformuleerde verwachtingen en ter beoordeling van het model. De resultaten van de kwalitatieve analyse

worden gebruikt om het model bij te stellen alvorens het kwantitatief te analyseren.

Door het model zowel kwalitatief als kwantitatief te analyseren, een vorm van 'triangulatie', wordt beoogd de betrouwbaarheid en geldigheid van het onderzoek te vergroten.

In dit hoofdstuk is tenslotte een verantwoording gegeven van de selectie van de verschillende gemeenten, provincies en bedrijven voor het onderzoek.

6 De mate van acceptatie van de Wet geluidhinder in gemeenten

6.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een eerste aanzet gegeven voor de beantwoording van de onderzoeksvragen die betrekking hebben op de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder. Op grond van een kwalitatief onderzoek onder achttien gemeenten gaan we na in welke mate er sprake is van acceptatie van de wet, welke factoren daarop van invloed zijn en hoe de mate van acceptatie zich verhoudt tot de uitvoeringsactiviteiten in het kader van de wet (zie paragraaf 1.4.)

Net als de twee volgende hoofdstukken, heeft dit hoofdstuk een meer-voudige functie. Niet alleen dient het ter verdieping van de kennis en inzichten omtrent de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder (Wgh), maar ook ter exploratie en eventuele bijstelling van het theoretisch kader uit het derde hoofdstuk. We gaan in dit hoofdstuk voor de gemeenten na, of het in Hoofdstuk 3 gemaakte onderscheid in aspecten van beleid zinvol is en of de onderscheiden beleidspercepties en achtergrondfactoren, alsmede de in het kader veronderstelde relaties relevantie hebben voor de praktijk. Met andere woorden, we bekijken of het geconstrueerde model en de geformuleerde verwachtingen bruikbaar zijn voor de beschrijving en verklaring van de mate van acceptatie van een concreet beleid, te weten de Wet geluidhinder.

Op grond van de resultaten van dit hoofdstuk en die van de twee volgende hoofdstukken wordt het theoretisch kader bijgesteld en in het negende hoofdstuk getoetst met behulp van een kwantitatieve analyse.

In de eerstvolgende paragraaf maken we een indeling van de onderzochte gemeenten naar hun mate van activiteit in het kader van de Wgh. We veronderstellen op grond van hetgeen we in Hoofdstuk 2 hebben gesteld, dat de verschillen tussen gemeenten in activiteitsniveau mogelijk ook een variatie in de mate van acceptatie te zien geven. Wat de verschillen in activiteit concreet inhouden, wordt eveneens geïllustreerd.

In paragraaf 6.3. beschrijven we de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder in de onderzochte gemeenten. De beschrijving geeft aan op welke aspecten en in welke mate het te verklaren deel van het theoretisch model uit Hoofdstuk 3 varieert in het geval van de Wgh. De acceptatieproblemen die de wet kent, worden zichtbaar gemaakt.

Voor de beantwoording van de vraag welke factoren van invloed zijn op de mate van acceptatie van de Wgh richten we ons in paragraaf 6.4. op de 'extreme gevallen'. Daartoe rekenen we de gemeenten waarin sprake is

van een relatief hoge respectievelijk lage mate van acceptatie. Voor die gemeenten wordt het theoretisch kader nader onderzocht. Een dergelijke werkwijze is wenselijk om een zo scherp mogelijk beeld te krijgen van de situatie bij gemeenten. De behandeling van de extreme gevallen komt de inzichtelijkheid van de vergelijking van de gemeenten ten goede.

Buiten het theoretisch model om gaan we in paragraaf 6.5. in op de vraag hoe de acceptatie van de Wgh zich verhoudt tot de uitvoering ervan. We relateren de mate van acceptatie door de betrokken uitvoerders aan de mate en uitvoering van de wet door de gemeenten.

6.2. Gemeenten in de uitvoering van de Wet geluidhinder

De gemeenten in Nederland vervullen in de uitvoering van de Wet geluidhinder een centrale rol. De regeling voor geluidhinder afkomstig van recreatie-inrichtingen, wordt geheel aan gemeenten overgelaten. Belangrijker is, dat door de koppeling van het zoneringsinstrument aan de Wet op de Ruimtelijke Ordening, gemeenten zones rond industrieterreinen moeten vaststellen en maatregelen binnen die zones en binnen de zones langs wegen moeten nemen, ter bevordering van een akoestisch klimaat dat aan de normen voldoet.

De selectie van gemeenten in het onderzoek is gericht op de mate waarin activiteiten zijn ondernomen in het kader van de uitvoering van de Wgh. Op grond van informatie van de provincies over de stand van zaken bij de uitvoering van het onderdeel industrielawaai zijn uiteindelijk achttien gemeenten geselecteerd, negen relatief actieve en negen relatief inactieve gemeenten. Bij de selectie zijn alle gemeenten die door alle provincies waren genoemd, ingedeeld naar grootteklasse en naar de mate van activiteit. Vervolgens is aselect binnen de categorie van de grootste gemeenten één actieve en één inactieve gemeente gekozen. Bij de overige grootteklassen zijn aselect twee actieve en twee niet-actieve gemeenten geselecteerd.

Na bestudering van de uitvoeringsactiviteiten op het gebied van recreatie-, industrie- en wegverkeerslawaaï hebben we de gemeenten in drie categorieën moeten indelen, omdat een aantal gemeenten niet als relatief actief of inactief kon worden aangemerkt. Tot de tussencategorie behoren overigens gemeenten die moeilijk te analyseren zijn. Noch wat betreft hun activiteit noch wat betreft de mate van acceptatie van de wet door de betrokken individuen bestaat er een duidelijk beeld.

Voor degenen die bij het bestuderen van Tabel 6.1. gaan twifelen aan hun of onze topografische kennis, merken we op dat de namen van de gemeenten gefingeerd zijn om de vertrouwelijkheid van het onderzoeksmateriaal te waarborgen. Bijlage I bevat achtergrondinformatie over de gemeenten en tevens informatie waarop delen van dit hoofdstuk zijn gebaseerd.

Tabel 6.1. Indeling van de onderzochte gemeenten naar de mate van activiteit in de uitvoering van de Wet geluidhinder

Inwonertal	Actieve gemeenten	Tussen categorie	Niet-actieve gemeenten
≤ 10.000	Achterwaal Bleerum	-	Coosterheuveld Dingerveld
10.000-19.999	Grusteren	Eren Hogeberg	Flierendal
20.000-49.999	Iepenweg	Jeromklooster Langepoot	Karrenpolder
50.000-99.999	Marktstad Nijverland	Oosthuizen	Pimpelsheer
≥ 100.000	Reuzenheim	-	Sussendrecht

Alvorens over te gaan tot de analyse van de gemeenten in termen van ons theoretisch kader, illustreren we de verschillende activiteitsniveaus die we bij de aanpak van de drie eerder genoemde lawaai vormen zijn tegengekomen.

Recreatielawaai

Nadat eind 1981 het uitvoeringsbesluit inzake de bestrijding van recreatielawaai was verschenen, heeft een aantal van de onderzochte gemeenten de recreatie-verordening in 1982 vastgesteld. Daarbij is zonder uitzondering de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) overgenomen.¹ De verordening verscheen bij sommige gemeenten zelfstandig, bij andere als onderdeel van de Algemene Politieverordening (APV). Andere gemeenten hadden minder haast. Enkele stelden in 1986 nog zonder een verordening en er was ook geen zicht op dat deze op korte termijn zou verschijnen.

Het vaststellen van een verordening is één ding, de effectuering is iets anders. Een stap in de richting van effectuering is het afgeven van vergunningen waarin geluidbeperkende maatregelen van de beheerder van een inrichting worden verlangd. Met name de kleinere gemeenten hadden anno 1986 nog geen vergunningen afgegeven.

Industrielawaai

De zonering van industrieterreinen of individuele inrichtingen in bestaande situaties is aan termijnen gebonden. Strikte uitvoering houdt in, dat op grond van het betreffende uitvoeringsbesluit eind 1982 is begonnen met zoneringsactiviteiten en dat deze binnen de wettelijke termijnen zijn afgerond. De fatale datum was 1 september 1986; de provincie zou dan de zonering van de gemeente overnemen.

Er zijn gemeenten die in 1982 of begin 1983 zijn begonnen met de voorbereiding van de zonering. Deze gemeenten hebben alle per 1 september 1986 één of meer projecten kunnen afronden. Het is slechts één van de onderzochte gemeenten volledig gelukt binnen de wettelijke termijnen te blijven.

Een aantal gemeenten is pas met de zonering gestart nadat de eerste termijn in 1984 was verstreken en één was zelfs anno 1986 nog in het geheel niet begonnen. Geen van deze later begonnen gemeenten is er in geslaagd vóór 1 september 1986 een zoneringsproject met een raadsbesluit af te ronden.

Geen enkele onderzochte gemeente is er aan ontkomen op bepaalde bestaande terreinen - vooral die binnen de bebouwde kom - de vestiging van A-inrichtingen uit te sluiten. Dit handelen kan dus niet, zoals in paragraaf 5.2.4. was gesuggereerd, zinnig als ontwijkingsgedrag worden aangeduid. Wel zijn er gradaties in de ondernomen activiteiten. Sommige gemeenten verrichtten op verschillende punten onderzoek naar de mogelijkheden en onmogelijkheden van de vestiging van A-inrichting en waren daarom nog niet toegekomen aan het nemen van besluiten ter zake, terwijl andere gemeenten verdere vestiging van dergelijke bedrijven in één besluit categorisch hadden uitgesloten, zonder daaraan enig onderzoek te laten voorafgaan.

Wegverkeerslawaaï

De activiteiten van gemeenten in het kader van de voorkoming en beperking van wegverkeerslawaaï hadden tot 1 april 1986 alleen betrekking op nieuwe situaties. De mate waarin de gemeenten activiteiten hebben ontplooid, is gekoppeld aan de activiteiten op andere terreinen, zoals bij de reconstructie van wegen, de herziening of vaststelling van een bestemmingsplan en het anticiperen krachtens artikel 19 van de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO).²

In de meeste gemeenten is in de onderzoeksperiode geen sprake geweest van vaststelling of herziening van een bestemmingsplan. Wel komen art. 19-procedures vaak voor. In enkele gevallen heeft men, in overleg met de provincie, geen ontheffingsprocedure doorlopen en geen maatregelen genomen omdat de overschrijding van 55 dB(A)-waarde zeer gering was. In het overgrote deel van de gevallen zijn na toekenning van de ontheffingen door Gedeputeerde Staten (in bijna alle gevallen zijn de ontheffingsaanvragen gehonoreerd) door de gemeenteraad besluiten genomen om de betreffende woningen te isoleren.

In paragraaf 5.2.4. is aangegeven dat het aanvragen van hogere grenswaarden in theorie kan worden opgevat als ontwijkingsgedrag. Het probleem is echter ook hier, dat in de praktijk vrijwel alle gemeenten niet aan de aanvraag van ontheffingen zijn ontkomen. Vooral de grotere gemeenten met stedelijke kernen grijpen regelmatig naar het middel. Het aanvragen van hogere waarden is er vrijwel een automatisme geworden. Ook de provinciale overheden zien in de aanvragen kennelijk geen ontwijk-

kingsgedrag, want vrijwel alle aanvragen worden gehonoreerd. De kleinere gemeenten zijn op dit terrein veel minder actief, maar dit hangt samen met het beperkte aantal gevallen waarin zij krijgen te maken met dit onderdeel van de wet.

Ook het lager laten uitkomen van tellingen zou in theorie als ontwijkingsgedrag kunnen worden opgevat. In het kader van deze studie zijn geen controle-tellingen verricht. Wel hebben vertegenwoordigers van enkele gemeenten aangegeven dat ze na overleg met hun provincie, tellingen ruim naar beneden hebben afgerond zodat de betreffende wegen krachtens de wet geen zone kregen.

6.3. Acceptatie en niet-acceptatie van de Wet geluidhinder

In deze paragraaf gaan we in op het uiteindelijk te verklaren deel van het theoretisch model uit Hoofdstuk 3, te weten de mate van acceptatie van beleid. We trachten een kwalitatief beeld te schetsen van wat acceptatie van een wet in de praktijk inhoudt, casu quo in welke gedaanten variaties in de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder zich voordoen. Wat betreft de analyse van het model bekijken we de houdbaarheid van het onderscheid van het acceptatie-object in verschillende aspecten: het bestaan van de wet, de opzet en structuur, het instrumentarium en de voorwaarden voor uitvoering.³

6.3.1. Het bestaan van de wet

De betrokken bestuurders en ambtenaren in de achttien onderzochte gemeenten hebben weinig problemen met het bestaan van een aparte wet ter voorkoming en beperking van geluidhinder in Nederland. Er zijn verschillen in de appreciatie van geluidhinder als maatschappelijk probleem, maar men beschouwt het niet als een non-probleem. Ook is het gewenst dat het probleem wordt opgelost en overheidsoptreden is daarbij zeker noodzakelijk. De regelgeving zoals die al langer bestond en waarmee desgewenst geluidhinder ook kon worden aangepakt, voldeed volgens de betrokkenen niet. De optie van aanpassing van die bestaande regelingen wordt minder aangehangen dan de optie van een aparte wet. Dit algemene beeld zullen we hieronder toelichten en waar nodig nuanceren.

Voor de vertegenwoordigers van enkele kleinere gemeenten is geluidhinder vooral een 'Randstad-probleem'. Dit houdt overigens niet in, dat er daarom geen nationale regelgeving zou moeten zijn. Men vraagt zich echter af of de wet overal zo dwingend zou moeten worden toegepast als thans het geval is. Vertegenwoordigers van de kleine weinig actieve gemeenten vinden dat de Wgh aan hun gemeenten voorbij had mogen gaan. Men wordt er zeer sporadisch geconfronteerd met knelpunten en als er zich een voordoet dan kan die met de eigen mogelijkheden en in

overleg met de betrokkenen (industrieën of horeca-inrichtingen) worden opgelost.

De wethouders worden met zeer veel verschillende problemen geconfronteerd en in het algemeen menen zij dat er zeer veel urgentere (milieu) problemen in Nederland zijn en dat het geluidhinderprobleem niet moet worden overdreven. Geluidhinder moet niet zozeer als een algemeen maatschappelijk probleem worden gezien, maar als een probleem dat zich manifesteert in specifieke knelpunten als gevolg van vliegtuig- en wegverkeerslawaai, vinden zij.

De wijze waarop de wet in de jaren zeventig tot stand is gekomen heeft zich aan de waarneming van de lokale vertegenwoordigers onttrokken. De zorgvuldigheid waarmee wetgeving doorgaans plaatsvindt, alsmede het democratisch gehalte ervan, worden ook bij de totstandkoming van deze wet vermoed en staan niet ter discussie.

Verreweg de meeste betrokkenen zijn van mening, dat de Wgh een bepaalde meerwaarde heeft tegenover de regelingen die al bestonden (zoals de WRO en de Hinderwet). De meerwaarde heeft betrekking op de concrete normen die in de wet staan, het financieel kader dat met de wet gepaard gaat, het feit dat dankzij de Wgh de gemeenten zijn overgegaan tot de aanschaf van specifieke meetapparatuur en de stimulans van de wet tot nauwkeurig akoestisch onderzoek in concrete situaties. Ook wordt gewezen op de mogelijkheid om verkeerslawaai en cumulatie van lawaaibronnen aan te pakken. De wet zorgt voor een meer integrale aanpak van het probleem, vindt men. De bestaande regelingen waren te vaag om acties binnen en buiten de gemeentelijke overheden ertoe te brengen iets aan geluidhinder te doen. De wet vormt volgens de betrokkenen een stok achter de deur voor zowel bestuurders als ambtenaren. Niet alleen binnen de overheid, maar ook naar burgers en bedrijven toe, heeft de wet er voorts voor gezorgd dat men zich bewuster is geworden van geluidhinder als maatschappelijk probleem. Tenslotte wordt genoemd de koppeling die in de Wgh met de WRO wordt gelegd. Deze koppeling bestond bij de andere regelingen niet en dus werd die koppeling ook niet of nauwelijks door de beleidsvoerders op lokaal niveau gemaakt, terwijl zij, achteraf gezien, toch zeer voor de hand ligt.

De wet levert op deze wijze volgens de betrokkenen een bijdrage aan de oplossing van het geluidhinderprobleem in Nederland. Die bijdrage is voor situaties waar ernstige geluidsoverlast bestaat, niet zo duidelijk. Daarvoor zochten de lokale overheden, of andere overheidsinstanties zoals Rijkswaterstaat, of particuliere bedrijven, in het verleden zelf al oplossingen. Er zijn echter veel situaties waar niet van acute problemen kan worden gesproken, maar waar toch de nodige geluidhinder bestaat, die nu door de betrokken instanties worden aangepakt terwijl ze zonder de wet zouden zijn blijven voortbestaan.

6.3.2. Opzet en structuur

Aan de opzet en structuur van de Wet geluidhinder hebben we in het vijfde hoofdstuk verschillende elementen onderscheiden. De mate van acceptatie van sommige daarvan is probleemloos, bij andere zijn er wel acceptatieproblemen. Hoewel de mate van acceptatie per gemeente varieert, is in het algemeen sprake van een redelijk hoge mate van acceptatie.

De *omvang* van de wet en haar *raamwetkarakter*, waarbij gebruik wordt gemaakt van veel uitvoeringsbesluiten, zijn twee vormgevingskenmerken die weerstand oproepen. Beide kenmerken maken dat de wet complex wordt gevonden.

Vooraf degenen die bij de administratief-juridische kant van de uitvoering zijn betrokken, vinden het grote aantal bepalingen, procedures en verwijzingen in de wetstekst en de vele uitvoeringsbesluiten onaanvaardbaar. De milieu(-technische) ambtenaren in de verschillende grotere gemeenten hebben daarentegen weinig moeite met de vormgeving. De omvang wordt wel onderkend, maar men vraagt zich af of er andere mogelijkheden zouden zijn geweest om deze materie te regelen.

De omvang van de wet en de algemene maatregelen van bestuur nodigen niet uit tot lezen bij diegenen bij wie geen directe aanleiding bestaat om de wet ter hand te nemen. Zoals een ambtenaar van een kleine gemeente het uitdrukte: 'Toen ik de Schuurman en Jordens editie in mijn handen kreeg en het dikke boekje eens bekeek, zei ik tegen mijn collega: gauw in de kast er mee. Daar staat het nog steeds. Ik heb er nog geen letter in gelezen.' Een voorwaarde voor uitvoering, namelijk kennis nemen van het beleid, wordt hier niet vervuld als gevolg van de vormgeving van de wet.

Tegenover de acceptatieproblemen van deze vormgevingskenmerken staat, dat enkele inhoudelijke principes van de wet algemeen worden aanvaard. De mate van acceptatie is echter weinig gepassioneerd in die zin, dat men het met de principes eens is, zonder dat men ze van harte omarmt. Eerder is het zo, dat de betrokkenen de principes van de wet weinig bezwaarlijk vinden. De driedeling in *bron*, *overdracht* en *ontvangst* alsmede de prioriteit van bronbestrijding worden bijvoorbeeld logisch en vanzelfsprekend gevonden. Het primaat van bronbestrijding is overigens volgens de betrokkenen niet overal mogelijk.

De koppeling die met name met de ruimtelijke ordening wordt gelegd, maakt het volgens de betrokkenen logisch dat de *instructienormen* in de wet op de overheden zijn gericht en niet op de burger.

Evenmin problematisch is het feit dat de wet *gedecentraliseerd* moet worden uitgevoerd. Men steunt dit principe van harte, maar vindt er te weinig van terug in de wet en in de praktijk. Via de centrale normstelling

en het stelsel van financiële vergoedingen worden wet en praktijk als vrij centralistisch beschouwd.

Het principe '*de vervuiler betaalt*' dat via het heffingenregime en de verdeling van de kosten van maatregelen in zones in de wet is opgenomen, blijkt bij de lokale uitvoerders al volledig te zijn ingeburgerd.

De wet is zowel op *sanering als preventie* gericht. Daarmee wordt, zo blijkt, aan de wens van lokale uitvoerders tegemoet gekomen om de in het verleden scheef gegroeide situaties recht te trekken en nieuwe knelpunten te voorkomen. Wel is preventie veel makkelijker realiseerbaar dan uitvoering van sanering.

Over de overige elementen van de opzet en structuur zijn de meningen verdeeld, hoewel ze doorgaans door de meeste betrokkenen in de onderzochte gemeenten positief worden gewaardeerd.

De *materiële normen* in de wet hebben als voordeel dat ze duidelijkheid bieden voor degenen die ermee moeten werken en rechtszekerheid voor degenen die er anderszins mee worden geconfronteerd. Er staat echter wel een aantal nadelen tegenover. Het feit dat de normen in de wetstekst zelf zijn opgenomen geeft ze een zeer zwaar gewicht. Naar de ruimtelijke ordening toe betekent dit dat geluidhinder, dat één van de vele aspecten is die in de afweging bij de ruimtelijke inrichting en de woningbouw moeten worden betrokken, als één van de weinige sectoren harde normen inbrengt. Men meent dat de wet te sterk een geïsoleerd sectoraal produkt is, wat onaanvaardbare lasten voor de meer facetmatige ruimtelijke ordening betekent. De mate van acceptatie van het normenstelsel is niet los te zien van de hoogte van de normen die de wetgever heeft vastgesteld. Zo vraagt men zich af, in hoeverre de hoogte van de normen (50 of 55 dB(A) en bij ontheffingen hoger) aansluit bij de geluidsbeleving van burgers.

Een ander probleem met de materiële normstelling in de wet is volgens de betrokkenen het gemis aan nuancering in de regeling. Deze nuancering zou naar gebiedsdeel kunnen plaatsvinden, bijvoorbeeld Randstad-normen versus normen voor de rest van het land, of normen voor stedelijke en normen voor landelijke gebieden.⁴ De verlangens omtrent nuancering spreken elkaar echter tegen, behalve dat ze in alle gevallen gaan in de richting van verhoging van de voorkeurswaarden. Vertegenwoordigers van kleine landelijke gemeenten menen dat ook als niet aan de huidige normen wordt voldaan, er een acceptabel geluidsniveau heerst. In stedelijke gebieden meent men dat de stedelingen aan relatief hogere (achtergrond) geluidsniveaus gewend zijn en dat hogere voorkeurswaarden acceptabel zijn.⁵

De mate van acceptatie van het normenstelsel verschilt naar gelang het perspectief van waaruit ernaar wordt gekeken. Vanuit het milieuperspectief is het normenstelsel zeer acceptabel. Vanuit het perspectief van de ruimtelijke ordening betekent het stelsel dat er aan de afwegingsruimte van de beleidsvoerders harde randvoorwaarden worden gesteld. Vanuit dat

perspectief zijn er diverse betrokkenen die dit aspect van de wet onaanvaardbaar vinden. Daar waar in kleinere gemeenten ambtenaren en bestuurders zowel ruimtelijke ordening als milieu in hun portefeuille hebben, komen de bezwaren voort uit het feit de ruimtelijke ordening meer en al langer tot het reguliere takenpakket behoort dan het geluidhinderbeleid.

Het onderscheid in *bestaande en nieuwe situaties* bij zowel industrielawaai als wegverkeerslawaai doet volgens de meeste uitvoerders recht aan de noodzaak om aan historisch gegroeide situaties andere eisen te stellen dan aan situaties die volgens de hedendaagse inzichten en behoeften omtrent leefmilieu worden gesteld. Daarnaast doet het recht aan de beperkte, maatschappelijk aanvaardbare, mogelijkheden die lokale overheden hebben om in bestaande situaties in te grijpen, alsmede de effectiviteit en efficiency van die ingrepen, tegenover de ruimere mogelijkheden in nieuwe situaties.

De acceptatieproblemen bij dit onderscheid hebben vooral betrekking op verkeerslawaai en betreffen niet zozeer het principe zelf maar de wijze waarop men ermee wordt geconfronteerd. Ze zijn een gevolg van het feit dat het onderdeel 'bestaande situaties' vier jaar na het onderdeel 'nieuwe situaties' is ingevoerd. In de eerste helft van de jaren tachtig stonden de lokale uitvoerders voor vragen als: hebben we in het geval X te maken met een bestaande situatie, zodat de Wgh-voorschriften nog niet van toepassing zijn, of met een nieuwe situatie? Dergelijke vragen betroffen eveneens de verwarring rond de toepassing van de begrippen 'vervangende nieuwbouw' en 'wegreconstructie'.⁶ Met name ruimtelijke ordeningsambtenaren hebben grote moeite met deze begripsmatige problemen. Zij wijzen er tevens op, dat bij de burgers weinig begrip voor deze nuanceringen bestaat.

Opname van *verschillende vormen van geluidhinder in één wet* betekent, dat deze uit verschillende reguleringsobjecten is opgebouwd en daardoor omvangrijk is geworden. Bovendien lijkt het volgens diverse uitvoerders alsof er per reguleringsobject een zelfstandig regelgevingsregime bestaat, waardoor de complexiteit toeneemt en de hanteerbaarheid afneemt. De regeling van cumulatie van geluid en geluidsbronnen is in principe complexiteit verhogend, maar doet wel recht aan datgene wat moet worden geregeld, vindt men.

Er zijn in de wet geen reguleringsobjecten aanwijsbaar die door de lokale uitvoerders overbodig worden geacht. Er zijn echter ook lawaai-vormen die de wet niet regelt. Daarover wordt door de betrokkenen in de onderzochte gemeenten verschillend gedacht. Het betreft hier echter geen belangrijk punt. Men is er niet op uit om de niet-geregelde lawaai-vormen ook onder de Wgh te krijgen. Lawaai op de arbeidsplaats vindt men in de Arbeidsomstandighedenwet goed geregeld. Burengerucht wordt doorgaans opgevat als een probleem van openbare orde en moet dus niet in een

milieuwet worden geregeld. Degenen die wel voor opname in de Wgh zijn, treffen we vooral in de kleine en middelkleine gemeente, waar erop wordt gewezen dat burengerucht eigenlijk de belangrijkste, zo niet de enige lokale vorm van geluidsoverlast is. Eventuele goede regeling van vliegtuiglawaai in de Wgh wordt positief beoordeeld, omdat men het idee heeft dat er thans op grond van de Luchtvaartwet weinig aan dit probleem wordt gedaan. Slechts enkele actoren in de grotere gemeenten vinden dat de industriële inrichtingen die onder de Mijnewet, de Kernenergiewet of de Afvalstoffenwet vallen, tevens in de Wgh zouden moeten worden geregeld.⁷

Het laatste kenmerk dat we hier aan de orde stellen is de *koppeling* die in de wet is gelegd *met de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO)*. Dat de wetgever voor de zonering aansluiting heeft gezocht bij de procedures uit de WRO wordt in principe aanvaard. Vanuit de milieusector vindt men de aansluiting logisch en noodzakelijk. Men meent er ook geen nadelige gevolgen van de Wgh voor de ruimtelijke ordening in de praktijk waar te nemen. Vertegenwoordigers van de ruimtelijke ordening vinden de aansluiting echter alleen maar lastig. De procedures in de ruimtelijke ordening worden door de Wgh procedures te zeer vertraagd, meent men. De expliciet geregelde Wgh-procedures sluiten weliswaar aan op die in de WRO, maar niet op de in de praktijk gegroeide soepele toepassing van de WRO-procedures, zo wordt gesteld.

Wel treedt bij degenen die al veel met beide wetten werken een zekere mate van gewenning op; zij weten de aansluiting ertussen in toenemende mate te waarderen.

6.3.3. *Instrumentarium*

Wat voor de opzet en structuur van de Wet geluidhinder geldt, gaat eveneens op voor het instrumentarium van de wet. Ook hier is het algemene beeld dat de mate van acceptatie van het instrumentarium relatief hoog is, al zijn er slechts weinigen die warm lopen voor de instrumenten.

Een voorbeeld van een instrument dat algemeen wordt aanvaard, maar waar men tegelijkertijd enigszins indifferent tegenover staat, is het *Indicatief Meerjarenprogramma Geluid (IMP-G)*, dat tot 1985 verscheen. Het hield de lokale uitvoerders op de hoogte over de stand van zaken van de uitvoering van de wet en over de beleidsvoornemens van de minister. De relevantie van de eigen gemeentelijke bijdrage aan het programma wordt niet hoog ingeschat. De deelname aan het IMP wordt door vrijwel alle betrokkenen toegeschreven aan de financiële middelen die daardoor zijn te verkrijgen.

Een ander instrument dat zonder problemen positief wordt beoordeeld is *akoestisch onderzoek*. Weliswaar is het onderzoek complex en tijdrovend, maar de meeste gemeenten worden daarmee niet direct geconfronteerd

omdat het onderzoek wordt uitbesteed aan particuliere bureaus. Vrij algemeen wordt onderkend, dat het onderzoek de kwaliteit van het beleid bevordert.

Saneringsprogramma's worden als relevante instrumenten voor de beperking van geluidhinder geaccepteerd. Wel zal naar verwachting van de betrokkenen de sanering veel geld gaan kosten en als de kosten niet volledig worden vergoed, dan zullen weinig activiteiten worden ondernomen. Diverse middelgrote en kleinere gemeenten komen na de invoering van het onderdeel wegverkeerslawaaï in bestaande situaties in april 1986 voorlopig niet in aanmerking voor projectsubsidies. Vooral de vertegenwoordigers van de milieusector zijn daarin erg teleurgesteld. Zij menen dat daardoor de voortgang van de uitvoering van de wet in hun gemeenten in gevaar komt.

In enkele gemeenten waar al enige ervaring met sanering in de vorm van sloop van woningen is opgedaan, is het instrument niet geheel onomstreden. Saneringsprogramma's moeten volgens de uitvoerders rekening houden met nuances die bijvoorbeeld betrekking hebben op het feit dat burgers ondanks geluidsoverlast toch op een bepaalde plaats willen blijven wonen.

Belangrijke middelen die in het kader van de sanering kunnen worden toegepast zijn *geluidsisolatie*, het plaatsen van *schermen* en het opwerpen van *wallen*. Isolatiemaatregelen vindt men aanvaardbaar. De relatief hoge kosten ervan vormen wel een probleem, maar zolang deze door het rijk worden vergoed brengen ze de uitvoering niet in gevaar. Ook wallen en schermen vindt men in principe aanvaardbaar. Als het om veel woningen gaat, zijn ze goedkoper dan maatregelen aan de gevel. Bezwaren tegen wallen en schermen komen van de kant van de ruimtelijke ordening. Sommigen noemen het middel erger dan de kwaal. Naast optische vervuiling bestaat het gevaar van doorbreking van de stedenbouwkundige eenheid van wijken, zo wordt gesteld. In een gemeente waar relatief veel nieuwe wijken worden aangelegd, bestempelt men wallen en schermen als zeer bruikbaar.

Het voordeel van zowel isolatiemaatregelen als wallen en schermen is volgens sommigen dat ze de Wgh en het lokale beleid ter zake zichtbaar maken voor de burgers. Daar waar geluidhinder is, laten ze de burgers zien dat er iets aan de problemen wordt gedaan.

De relatief hoge mate van acceptatie van de *recreatieverordening* is mede ingegeven door het feit dat lawaai afkomstig van recreatie-inrichtingen als een wezenlijk lokaal probleem wordt gezien. De wet laat degenen die recreatielawaai daadwerkelijk willen aanpakken, dit zijn hoofdzakelijk de milieu-ambtenaren, echter ten dele met lege handen staan. Daar waar de betreffende ambtenaren bij de andere lawaaivormen een steun in de rug krijgen doordat de wet concrete normen stelt en middelen aanreikt, moet bij deze lawaaivorm het beleid van de grond af aan worden opgebouwd. De Wgh verplicht de gemeente tot vaststelling van een verordening, maar onder andere door het ontbreken van materiële normen, is de vaststelling

van de verordening volgens de betrokkenen een bestuursdaad zonder gevolgen geweest. Een gemeentelijk apparaat waarin weinig bereidheid bestaat om iets aan het probleem te doen, heeft van dit instrument weinig last.

Industriezonering is een instrument waarvan de aanvaarding zich in de loop der jaren in positieve zin heeft ontwikkeld. Er zijn enkele uitzonderingen. Daar waar bijvoorbeeld sprake is van geïsoleerd liggende A-inrichtingen had volgens de betrokkenen kunnen worden volstaan met de toepassing van de Hinderwet.

De industriezonering is voor de vertegenwoordigers van de kleinere gemeenten een complexe aangelegenheid. Men ziet echter geen alternatief. Het ruimtebeslag van de zones valt mee, maar men ervaart het vooral op bestuurlijk niveau wel als een probleem, dat niet goed is te overzien, wat de consequenties van een zone zijn voor toekomstige stedenbouwkundige ontwikkelingen. De zonering van tijdelijke inrichtingen, zoals zandwinplaatsen wordt in het algemeen overbodig gevonden.

De *zones langs wegen* worden minder positief beoordeeld. Vooral in de grotere gemeenten vindt men de wettelijke zones te omvangrijk. Beter zou het zijn als ook hier de 50/55 dB(A)-contour zou worden aangehouden. In de praktijk blijkt dat slechts wordt gelet op de gevelbelasting van woningen, die het dichtst bij de weg zijn gelegen. Bij lintbebouwing wordt niet gemeten bij achterliggende woningen binnen de zone.

De *vergunning* en *heffing* voor grote lawaaimakers worden niet door de lokale overheden gehanteerd. Tegen de geluidsheffing bestaan dan ook weinig bezwaren, al vraagt men zich af of het bedrijfsleven al met al niet te zwaar wordt belast. De bezwaren tegen het vergunningstelsel hebben betrekking op het feit dat het onderdeel geluidhinder uit de door de gemeente afgegeven Hinderwetvergunning wordt gehaald en terechtkomt bij de provincie. Functionarissen van de grotere gemeenten geven te kennen liever de bevoegdheden ter zake op lokaal niveau te willen houden. Ook missen de gemeenten nu leges-inkomsten.

Het instrument *ontheffing* hogere waarden wordt verschillend gewaardeerd. De ervaringen met dit instrument beperkten zich medio 1986 tot zones langs wegen in nieuwe situaties. In enkele gevallen ging het daarbij om de vaststelling of herziening van een bestemmingsplan, maar in het gros van de gevallen om artikel 19 WRO-procedures. Acceptatieproblemen ontstaan daar waar de betrokken actoren expliciet wijzen op het tijdverlies dat gaat gepaard met de ontheffingsaanvraag. Hoewel de problemen vrij algemeen worden gedeeld, zijn het met name degenen die vanuit de ruimtelijke ordening met de wet hebben te maken, die hier grote problemen hebben. Vaak blijkt dat de uitkomst van de ontheffingsprocedure van tevoren al vaststaat (in vrijwel alle gevallen worden de hogere grenswaarden toegestaan). Daar komt bij dat in de ontheffingsprocedure een verplichte inspraakronde moet worden gehouden. Voor deze aparte inspraakronde bestaat volgens de uitvoerders bij de burgers weinig belangstelling. Vertegenwoordigers van de grotere gemeenten

zouden van Gedeputeerde Staten (GS) liever een algemene verklaring van geen bezwaar krijgen dan telkens ontheffingsprocedures te moeten doorlopen.

De mate van acceptatie van het instrument *goedkeuring* hangt ten dele samen met de mate van acceptatie van het ontheffingsinstrument. Voorstanders wijzen op de uniformiteit, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid die door toezicht worden bevorderd. Principiële tegenstanders merken op, dat geluidhinder een lokale aangelegenheid is, waarbij inmenging van een hogere bestuurslaag, anders dan door het stellen van algemene normen, niet is gewenst. Zeer negatief wordt het goedkeuringsinstrument binnen de ontheffingsprocedure beoordeeld. Het toezicht door de minister leidt tot extra vertraging in de procedure.

6.3.4. Voorwaarden voor uitvoering

De acceptatie van de voorwaarden voor uitvoering die we in onze studie hebben betrokken is relatief laag. Over de *gefaseerde invoering* en de timing van de invoering wordt verschillend gedacht. In de gemeenten met minder dan 50.000 inwoners wordt overwegend positief geoordeeld over de gefaseerde invoering. Men onderkent dat de gemeenten teveel op zich af zouden zien komen als de wet in één keer zou zijn ingevoerd. De vertegenwoordigers van de grotere gemeenten hebben echter grote bezwaren tegen gefaseerde invoering. Hun oordeel is vooral gebaseerd op hun ervaringen met het onderscheid in bestaande en nieuwe situaties bij verkeerslawaaï. Voortdurend moest in de periode 1981-1986 worden nagegaan met welke situatie men in concrete gevallen had te maken en of de wet nu wel of niet van toepassing was. Bovendien ontstonden bij wegen met incidentele nieuwbouw verschillende akoestische situaties. Op grond daarvan noemt een ambtenaar als nadeel van de gefaseerde invoering: 'Je krijgt geen goed beeld van wat nu wel in werking is en wat niet'.

De timing van de invoering van de onderdelen levert eenzelfde beeld op. Ze is volgens de lokale uitvoerders niet afgesteld op de lokale behoeften, maar op de beleidsvormingsprocessen op rijksniveau.

Wat betreft de acceptatie van de *financiële middelen* voor de uitvoering is het de vraag of vertegenwoordigers van gemeenten ooit zouden toegeven dat zij voldoende middelen krijgen. Bijna alle wethouders geven aan dat het ministerie niet in voldoende mate financiële middelen beschikbaar heeft gesteld voor de opbouw van het ambtelijk apparaat en voor de uitvoering van de projecten. Door de ambtelijke uitvoerders worden nuanceringen aangebracht. Voor wat betreft de middelen voor de opbouw van het apparaat wordt er van verschillende kanten op gewezen, dat rond 1980 in ruime mate gelden waren te krijgen. 'Het kon niet op', zegt een ambtenaar. Met name in de grote gemeenten (groter dan 50.000) zijn de middelen voor de opbouw van het apparaat voldoende geweest; er zijn

aparte geluidhinder-ambtenaren aangetrokken, of er zijn milieu-ambtenaren aangetrokken die ten dele met Wgh-gelden zijn betaald en men heeft meetapparatuur aangeschaft. De kleinere gemeenten hebben weinig gemerkt van de middelen voor de opbouw van het apparaat. In de meeste gevallen heeft men apparatuur in een samenwerkingsverband van gemeenten kunnen aanschaffen. De gemeenschappelijke geluidhinderdiensten zijn in de onderzoeksperiode echter nog nauwelijks van de grond gekomen.

De kleinere gemeenten hebben nog nauwelijks ervaringen opgedaan met projectsubsidies. Vandaar dat daar ook weinig acceptatie-problemen zijn. Voor de grotere gemeenten schieten, volgens de betrokkenen, de bijdragen van de rijksoverheid tekort. In de oordeelsvorming van de vertegenwoordigers van de middelgrote gemeenten wordt de beschikbaarheid van middelen voor maatregelen bij verkeerslawaaï in bestaande situaties, in beschouwing genomen. Met name milieu-ambtenaren vinden het onacceptabel dat alleen de grote en budgetgemeenten voorlopig saneringsbijdragen krijgen. Dit aspect heeft de mate van acceptatie van de beschikbare financiële middelen doen afnemen.

In de kleine en middelkleine gemeenten wordt geklaagd over de hoeveelheid *informatie* die het ministerie van VROM verstrekt. Men heeft het idee te worden overspoeld met informatie. In de kleinere weinig actieve gemeenten worden de binnengekomen stukken van een paraaf voorzien, ter kennisgeving aangenomen en in het archief bijgezet. De kwaliteit van de informatie wordt in de kleinere gemeenten als redelijk ingeschat. De informatie sluit echter niet altijd aan op de concrete behoefte. Enerzijds wordt vaak geen antwoord gegeven op de vragen die in concrete situaties rijzen. Anderzijds krijgt men informatie binnen die men op dat moment niet nodig heeft. Op tijdstippen dat de informatie bruikbaar zou kunnen zijn, is men haar vaak al weer vergeten, aldus de betrokkenen.

De vertegenwoordigers van de grotere gemeenten hebben weinig moeite met de hoeveelheid informatie. Hun klachten richten zich op de kwaliteit van de informatie. Er zijn fouten in de zoneringsdraaiboeken ontdekt en ook de timing van de informatievoorziening is niet goed. Informatie komt soms pas nadat de vraagstukken waarop ze betrekking heeft, al aan de orde zijn geweest en door de ambtenaren zelf zijn opgelost. Voorts is de informatie te eenvormig voor de verschillende situaties in verschillende gemeenten. Ambtenaren hebben aanvullende directe informatie nodig en bellen dan ambtenaren van het ministerie van VROM op. Diverse geïnterviewden hebben de ervaring dat ambtenaren van VROM toegeven bepaalde aspecten van de toepassing van de Wgh zelf ook niet te begrijpen. Dat wordt onaanvaardbaar gevonden.

6.3.5. De mate van acceptatie van de Wet geluidhinder: tussenbalans

De Wet geluidhinder wordt door de betrokken ambtenaren en bestuurders in de onderzochte gemeenten in redelijke mate geaccepteerd, maar

op onderdelen wisselt het beeld van actor tot actor. Daarbij is het onderscheid in verschillende aspecten van de wet bruikbaar gebleken. Het beeld ten aanzien van de acceptatie van het bestaan van de wet en in nog sterkere mate dat ten aanzien van de acceptatie van de voorwaarden voor uitvoering, is wisselend. Daarnaast is de acceptatie van de inhoudelijke kenmerken van de wet en van het instrumentarium meer eenduidig en relatief hoog. Daarbij onderscheiden binnen het aspect 'Opzet en structuur van de wet' de inhoudelijke kenmerken zich van de vormgevingskenmerken. De omvang van de wet en de uitwerking in a.m.v.b.'s ontmoeten relatief veel weerstand bij de lokale uitvoerders. Dit resultaat suggereert dat het wellicht zinvol is de opzet en structuur te splitsen in een vormgevings- en een inhoudelijk deel. We komen daarop in Hoofdstuk 9 terug.

Binnen de redelijk hoge mate van acceptatie van de specifieke inhoud van de wet zijn echter eveneens nuances aan te geven. Zo wordt het stelsel van materiële normen in de wet door degenen die vanuit de praktijk van de ruimtelijke ordening met de Wgh worden geconfronteerd, nauwelijks aanvaard. Verder wordt de ontheffingsprocedure voor hogere waarden, onnodig omslachtig gevonden.

Uit eerder onderzoek blijkt ruim een meerderheid van de lokale uitvoerders de wet als matig tot slecht te waarderen (Potman et al., 1985b). De onderzoeksresultaten suggereren dat dit negatieve beeld vooral te wijten is aan de wisselende mate van acceptatie van het bestaan van de wet en van de voorwaarden voor uitvoering en vooral de lage mate van acceptatie van de vormgeving. De mate van acceptatie van deze aspecten lijkt de toon te zetten voor het algemene oordeel over de wet en de positievere geluiden over de meer wetsinhoudelijke aspecten te overleugelen.

6.4. Gemeenten met een hoge en gemeenten met een lage mate van acceptatie van de Wet geluidhinder

De mate van acceptatie van de Wet geluidhinder wordt naar verwachting beïnvloed door de in ons theoretisch kader onderscheiden beleidsperecepties en achtergrondfactoren. Om dit voor de geselecteerde gemeenten te onderzoeken, vergelijken we in deze paragraaf gemeenten met een relatief hoge mate van acceptatie van de Wgh met gemeenten met een relatief lage mate van acceptatie van de wet.⁶ Op grond van gegevens uit Tabel I.1. uit Bijlage I kunnen de gemeenten Achterwaal, Iepenweg, Nijverland, Coosterheuveld, Flierendal en Pimpelsheer als extreme gevallen worden beschouwd. Bij de eerste drie is sprake van een relatief hoge en bij de laatste drie van een relatief lage mate van acceptatie van de Wgh.

Voor de gemeenten met een relatief hoge mate van acceptatie mag op grond van het theoretisch kader worden verwacht, dat er in relatief hoge mate overeenstemming bestaat tussen de probleempercepties en opvattingen over te nemen maatregelen van de lokale uitvoerders enerzijds en de

Tabel 6.2. Scores van de zes extreme gevallen op de onderdelen van het theoretisch kader

Gemeenten	Acceptatie van de wet	Overeenstemming over	Overeenstemming over probleem-percepties	Perceptie Kosten en Baten maatregelen	Specialisatie graad van de organisatie	Deskundigheid	Ervaringen	Interne positie	Concurrerende belangen	Externe afhankelijkheid	Publieke en politieke druk
Achterwaal ≤ 10 000	+	+ (+)	+ (+)	+ (+)	-	+ (+)	+ (+)	+ (+)	- (-)	± (-)	+ (+)
Iepenweg 20 000-49 999	+	+ (+)	+ (+)	+ (+)	±	+ (+)	+ (+)	+ (+)	- (-)	± (-)	+ (+)
Nijverland 50 000-99 999	+	± (+)	± (+)	± (+)	+	+ (+)	+ (+)	+ (+)	- (-)	- (-)	+ (+)
Coosterheuvell ≤ 10 000	-	- (-)	- (-)	± (-)	-	- (-)	± (-)	± (-)	± (-)	+ (+)	- (-)
Flerendal 10 000-19 999	-	- (-)	- (-)	- (-)	±	- (-)	± (-)	± (-)	- (+)	± (+)	- (-)
Pimpelsheer 50.000-99 999	-	± (-)	± (-)	- (-)	+	+ (-)	± (-)	± (-)	+ (+)	± (+)	+ (-)

Legenda

- + Positieve richting van de score op een element van het theoretisch kader
- Negatieve richting van de score op een element van het theoretisch kader
- ± Positieve noch negatieve richting van de score op een element van het theoretisch kader
- () Score tussen haakjes, verwachte richting van de score op grond van het theoretisch kader

wetgever anderzijds, en dat er bij de uitvoerders positieve saldi van de gepercipieerde kosten en baten zijn. Voorts verwachten we op grond van het theoretisch kader voor deze gemeenten een weinig geïsoleerde positie van de 'sector' geluidhinder, een redelijke mate van deskundigheid, positieve ervaringen met vergelijkbare instrumenten, een geringe afhankelijkheid van andere organisaties, in beperkte mate concurrerende belangen en het bestaan van publieke en politieke druk om iets aan gevallen van geluidhinder te doen. Voor de gemeenten met een relatief lage mate van acceptatie zijn de verwachtingen precies omgekeerd.

Tabel 6.2. geeft globaal inzicht in de resultaten van ons onderzoek. Met plussen en minnen is aangegeven wat de richting is van de 'scores' op de verschillende onderdelen van het model (zie ook Bijlage I).

Het globale schematische overzicht in Tabel 6.2. geeft enig inzicht omtrent de mate waarin de eerder geformuleerde verwachtingen in de empirie worden teruggevonden. We presenteren onze bevindingen per onderdeel van het model.

6.4.1. Beleidspercepties

Overeenstemming over probleempercepties

De veronderstelde relatie tussen enerzijds de mate van overeenstemming over probleempercepties van de uitvoerders en de wetgever en anderzijds de mate van acceptatie van de wet, treffen we in de onderzochte gemeenten. In de kleinere gemeenten met een relatief hoge mate van acceptatie heeft de overeenstemming over probleempercepties betrekking op gevallen van industrielawaai. Voor verkeers- en recreatielawaai bestaat die overeenstemming in veel mindere mate. De percepties aangaande het industrielawaai lijken voldoende om in het algemeen een positieve houding tegenover de wet te hebben. In de andere kleinere gemeenten ontbreken concrete knelpunten op het gebied van een der lawaai vormen bijna geheel. De wet definieert er ten onrechte situaties als geluidhinderlijk, vindt men.

In de beide grotere gemeenten ligt de situatie genuanceerder. In de gemeente Nijverland wordt de akoestische situatie niet zozeer bepaald door geluid afkomstig van bedrijven of wegverkeer, maar door dat van luchtverkeer, dat niet in de wet wordt geregeld. Men onderkent de door de Wgh gereguleerde lawaai vormen wel, maar beschouwt ze niet als grote problemen. In de andere grotere gemeente wordt de nuance vooral bepaald door tegengestelde percepties van vertegenwoordigers van de sector milieu versus die van ruimtelijke ordening. De laatsten delen de meeste probleemdefinities krachten de wet niet.

Overeenstemming over maatregelen in concrete situaties

Op grond van dezelfde mechanismen als hierboven aangegeven, lijkt de relatie tussen enerzijds de overeenstemming over maatregelen die volgens de lokale uitvoerders wenselijk en mogelijk zijn en die krachtens de wet

moeten worden genomen en anderzijds de mate van acceptatie van de wet, conform de verwachting te bestaan. In de gemeenten met een lage mate van acceptatie vindt men voor de eigen gemeente de normen te laag. Ook in de betreffende grotere gemeente wil men het liefst voor alle knelpunten ontheffingen, daar waar de grenswaarden volgens de betrokkenen niet haalbaar zijn. De wenselijkheden, mogelijkheden en haalbaarheden van de krachtens de wet te nemen maatregelen worden in de grotere gemeente met een relatief hoge mate van acceptatie, positiever ingeschat. Men heeft er vanwege diverse nieuwbouwprojecten de mogelijkheid om afstand te houden tussen bronnen en ontvangers, schermen te plaatsen en wallen op te werpen.

Perceptie van kosten en baten

De resultaten van het onderzoek betreffende de perceptie van de kosten en baten passen bij de verwachtingen op grond van het theoretisch kader. In de gemeenten met een relatief hoge mate van acceptatie worden positieve effecten van de wet voor het leefmilieu benadrukt. Voorts wijst men in de twee kleinere gemeenten er op dat van de kant van de rijksoverheid in het verleden de nodige financiële middelen zijn verkregen voor de realisatie van concrete projecten. Deze bijdragen hebben er voor gezorgd dat men zelf niet al te veel heeft hoeven bijdragen. In combinatie met het oplossen van specifieke knelpunten heeft men in deze gemeenten de mogelijke extra kosten graag over gehad voor de uitvoering van de wet. In de grotere gemeente onderkent men dat de nodige kosten zijn gemaakt en dat er behalve positieve effecten voor het leefmilieu ook negatieve effecten zijn voor de realisatie van woningbouw.

Van de gemeenten met een relatief lage mate van acceptatie heeft de kleinste in de perceptie van de betrokkenen nog geen uitgaven in het kader van de Wgh gedaan en men weet er ook geen positieve of negatieve effecten te noemen. In de andere twee gemeenten staan de kosten die de Wgh met zich meebrengt duidelijk voorop. De financiële last die de wet voor de gemeente kan betekenen is er van invloed op de houding tegenover het nut van de uitvoering van de wet, gegeven de relatief beperkte lokale problemen.

6.4.2. Achtergrondfactoren

Deskundigheid

Wat betreft de verwachte invloed van de achtergrondfactor 'Deskundigheid' blijkt, dat de objectief te bepalen scholingsgraad van de betrokkenen er weinig toe doet. Deze varieert met de omvang van de gemeente en met de budgettaire en formatieruimte om ambtenaren met een bepaald scholingsniveau aan te trekken.

De perceptie van de eigen deskundigheid verschilt wel enigszins. In de twee kleinere gemeenten met een relatief hoge mate van acceptatie verklaart men zich in redelijke mate deskundig. Men heeft er intensief te

maken gehad met relatief eenvoudige akoestische situaties en is, met in eerste aanzet hulp van het ministerie van VROM, snel wegwijs geworden in het systeem van de wet.

In de twee andere kleinere gemeenten heeft men niet op die manier deskundigheid kunnen opbouwen. Wel menen de betrokkenen te weten dat er nauwelijks of geen geluidhinder in hun gemeenten voorkomt. In de grotere gemeenten verschillen de eigen beoordelingen van de mate van deskundigheid niet.

Ontwikkeling van affecten aangaande de Wgh en onderschrijving van de betekenis van de wet voor de concrete situaties gaan mogelijk samen doordat de betrokkenen worden geconfronteerd met echte knelpunten waarbij de Wgh, vooral ook financieel, te hulp schiet om problemen op te lossen.

De *specialisatiegraad* van de gemeentelijke apparaten varieert met de omvang (het inwonertal) van de gemeenten. In de meer gespecialiseerde apparaten is de deskundigheid doorgaans hoog. In de overige gemeenten varieert ze.

Ervaringen

De ervaringen met vergelijkbare instrumenten, als die in de Wgh, op andere terreinen zijn vrijwel onverdeeld positief in de gemeenten met een relatief hoge mate van acceptatie van de wet. Bij de andere gemeenten heeft men een enkele negatieve ervaring. In één van die gemeenten heeft men bijvoorbeeld zowel in het algemeen als in het geval van de Wgh, problemen met het toezicht van de provincie. In de andere twee gemeenten heeft men negatieve ervaringen met intergemeentelijke samenwerking en met maatregelen die zijn gericht op horeca-bedrijven.

De ervaringen met instrumenten op andere terreinen zijn voor veel ambtenaren, met name die in de grotere gemeenten, overigens beperkt. Zij hebben voornamelijk met milieu en met geluidhinder van doen gehad. Dit leidt er mede toe dat de invloed van deze achtergrondfactor vrij zwak is.

Interne positie

Bij de kleinere gemeenten ligt de beleidsvoering voor ruimtelijke ordening en de andere relevante terreinen enerzijds en milieu en geluidhinderbeleid anderzijds vrijwel in één hand. De scheidslijnen lopen dan niet zozeer langs de beleidssectoren, maar langs de meer bestuurlijke aspecten (Algemene Zaken) en de meer technische aspecten (Publieke Werken) van de verschillende beleidsterreinen. De taken op die terreinen zijn echter eerder complementair dan concurrerend.

In de grotere gemeenten zijn de beleidssectoren wel gescheiden. Daar geeft de mate van betrokkenheid en de mate van bereidheid een genuanceerd beeld. In de gemeente met een relatief hoge mate van acceptatie bestaat de bereidheid bij ruimtelijke ordening, huisvesting en verkeer en vervoer, rekening te houden met het geluidhinderbelang. Het feit dat men

al lange tijd rekening heeft moeten houden met vliegtuiglawaai is daar debet aan. De bereidheid en betrokkenheid zijn bij de andere gemeente wisselend.

Maar het is met name de mate waarin men percipieert dat de Wgh een inbreuk heeft betekend op de bestaande processen van planvorming, besluitvorming en uitvoering op de relevante beleidsterreinen, die verschilt tussen gemeenten met een lage en gemeenten met een hoge mate van acceptatie. In de eerste groep gemeenten percipieert men nauwelijks inbreuken. Men is er redelijk soepel ingesprongen op het nieuwe aspect waarmee vooral in de ruimtelijke inrichting rekening moest worden gehouden. In de andere groep gemeenten is men geneigd te onderkennen dat de Wgh een inbreuk heeft betekend.

Het bovenstaande suggereert, met name wat betreft de bereidheid van de overige ambtenaren het Wgh-aspect in de beleidsvorming te betrekken en wat betreft de betrokkenheid van de Wgh ambtenaren, dat de achtergrondfactor 'Interne positie' niet kan worden los gezien van de specialisatie van het gemeentelijk apparaat. Hoe gespecialiseerder de organisatie, hoe sterker voor allerlei beleidsvraagstukken verschillende actores met hun eigen specialismen en belangen met elkaar moeten interacteren.

Concurrerende belangen

Concurrerende belangen spelen in de gemeenten met een relatief hoge mate van acceptatie nauwelijks een rol. Ook percipieert men slechts in zeer beperkte mate beleidsconflicten tussen de verschillende aan elkaar grenzende beleidsterreinen. In de kleinere gemeenten en ook in de relatief uitgestrekte gemeente Nijverland, is voldoende ruimte om geluidsbronnen en geluidsontvangers op enige afstand van elkaar te houden. De ruimte is overigens ook aanwezig in de twee kleinere gemeenten met een relatief lage mate van acceptatie. Hoewel bijvoorbeeld in al deze gemeenten de acquisitie van bedrijven van belang wordt geacht, ziet men naar de Wgh toe geen problemen daar het beleid vrij algemeen is gericht op 'schone' bedrijven. In de grotere gemeente met een lage mate van acceptatie spelen concurrerende belangen een relatief grote rol en voorziet men ook de nodige beleidsconflicten.

Afhankelijkheid van de organisatie

Wat betreft de invloed van de gepercipieerde afhankelijkheid van de eigen gemeente van andere organisaties in het kader van de uitvoering van de Wgh, bestaat een wisselend beeld. De kleinere gemeenten participeren veelal in een intergemeentelijk samenwerkingsverband en men meent er dat de eigen gemeente daarom afhankelijk is van dat samenwerkingsverband en de gemeenten die daarin meedoen. Echter ook de grotere gemeente met een lage mate van acceptatie maakt deel uit van een samenwerkingsverband. Men acht er zich dan ook afhankelijk van de participerende kleinere gemeenten. De gepercipieerde afhankelijkheid

verschilt voorts al naar gelang men met de verschillende instanties van doen heeft.

Per saldo is de positie van deze achtergrondfactor binnen het theoretisch kader op grond van het onderzoek weinig duidelijk.

Publieke en politieke druk

In de gemeenten met een relatief hoge mate van acceptatie bestond en bestaat de nodige publieke en politieke druk om aan geluidhinderbestrijding te doen. In de twee kleinere gemeenten is die druk gericht op specifieke knelpunten van industrielawaai en bestaat ze in de vorm van collectieve acties onder de bevolking en aandacht in de pers. In de grotere gemeente ligt het accent op vliegtuiglawaai, maar de burgers richten zich met klachten ook op de andere lawaai vormen. Zoals een ambtenaar het uitdrukte: 'Geluidhinder leeft in deze gemeente als een belangrijk maatschappelijk probleem'. De aandacht onder de bevolking draagt er toe bij dat de uitvoerders in deze gemeenten de baten van de Wgh voor het leefmilieu benadrukken.

In de kleinere gemeenten met een relatief lage mate van acceptatie wordt nauwelijks of geen publieke druk ten aanzien van geluidhinder door de lokale uitvoerders waargenomen. In de grotere gemeente ontvangt men wel de nodige klachten over lawaai afkomstig van horecabedrijven, industriële bedrijven, wegverkeer en over burengerucht. Men meent dat er onder de burgers wel enige behoefte bestaat aan het bestrijden van de verschillende lawaai vormen door de gemeente. Er zijn echter geen pressiegroepen actief op dit terrein.

6.4.3. Consequenties voor het theoretisch model

Het onderzoek onder de gemeenten die relatief hoog respectievelijk laag scoren op de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder, laat zien dat de onderscheiden elementen en relaties in het theoretisch model van nut zijn voor de verklaring van de mate van acceptatie van de wet. De drie onderscheiden beleidspercepties variëren conform de vooraf geformuleerde verwachtingen.

Voor de achtergrondfactoren bestaat nog weinig duidelijkheid omtrent de functie van de ervaringen met vergelijkbaar beleid, de interne positie en de externe afhankelijkheid van de organisatie. De interne positie van de sector geluidhinder binnen de gemeenten lijkt nauwelijks los te kunnen worden gezien van de specialisatiegraad van de gemeente. Ten behoeve van de kwantitatieve analyse in het negende hoofdstuk veronderstellen we daarom dat naarmate de organisatie meer is gespecialiseerd, de interne positie van de 'sector' geluidhinder zwakker is.

De specialisatiegraad van de organisatie heeft geen zelfstandige functie in het model. Via de invloed van de achtergrondfactor 'Deskundigheid' en nu dus naar verwachting ook via 'Interne positie' heeft ze echter toch een zinvolle plaats in het theoretisch model.

6.5. Acceptatie en uitvoering

In deze paragraaf proberen we enig inzicht te krijgen in de mogelijke relevantie van acceptatie van de Wgh door de lokale ambtenaren en bestuurders voor de uitvoering van de wet door de gemeenten. In enkele van de onderzochte gemeenten wordt de wet door de betrokkenen in relatief hoge mate geaccepteerd en tevens voortvarend uitgevoerd. In andere gemeenten gaat een relatief lage mate van acceptatie samen met weinig activiteiten van de gemeenten. Deze congruentie tussen acceptatie en uitvoering doet vermoeden dat acceptatie een belangrijke variabele in de uitvoering is. Er zijn echter ook gemeenten waar die congruentie ontbreekt. Voor die gemeenten moet dat vermoeden wellicht worden verworpen (Bijlage I, Tabel I.1.).

Dit deel van het onderzoek is sterk explorerend. We gaan na, of er factoren zijn die los staan van de mate van acceptatie, maar die wel van invloed zijn op de uitvoering van de wet.

In de gemeenten waar sprake is van congruentie tussen de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder enerzijds en de mate van uitvoering van de wet anderzijds, zijn nauwelijks factoren aan te treffen die een alternatieve verklaring geven voor de mate van uitvoering van de wet (zie Bijlage I, par. I.3.). In sommige gemeenten zijn de lokale omstandigheden zodanig dat er vanuit de bevolking de nodige druk wordt uitgeoefend om iets aan geluidhinderbestrijding te doen. Deze druk is volgens de verwachting in ons model van invloed op de mate van acceptatie van de wet.

In de gemeenten waar nog weinig activiteiten zijn te bespeuren, lijkt dit vooral een gevolg te zijn van de lage mate van acceptatie van de betrokken actoren in het gemeentelijk apparaat. In een middelgrote gemeente hebben acceptatieproblemen bij een deel van ambtelijke staf en bij het bestuur geleid tot organisatieveranderingen en daarmee tevens tot vertraging in de uitvoering.

In enkele kleinere gemeenten is wel enige invloed van hiërarchische controle zichtbaar. Daar is men ondanks een lage mate van acceptatie toch met de uitvoering begonnen onder druk van de provincie. Voorts blijkt dat conformeringsmechanismen en controlemechanismen, zoals die op verschillende plaatsen in de Wgh zijn aan te treffen, samen met een redelijke mate van acceptatie de uitvoering bevorderen.

Voor deze gemeenten concluderen we, dat acceptatie van beleid door de individueel betrokkenen van invloed is op de mate van uitvoering van de wet. Er zijn geen doorslaggevende alternatieve verklaringen voor het uitvoeringsgedrag. We tekenen hierbij wel aan, dat vrijwel alle onderzochte kleine en middelkleine gemeenten tot deze groep behoren. Een kleine gemeente impliceert dat het aantal betrokken actoren in de beleidsvoering beperkt is. De mate van acceptatie van een individuele ambtenaar of bestuurder bepaalt voor een belangrijk deel de mate waarin de uitvoering door de gemeente in gang wordt gezet. Daar komt bij, dat

de verschillende concurrerende belangen rond de Wgh er vaak door één en dezelfde ambtenaar en door één portefeuillehouder in het College worden behartigd. Dit voorkomt dat binnen het gemeentelijk apparaat beleidsarena's ontstaan waarop verschillende actoren handelen op een wijze die door Allison (1971) is gekarakteriseerd als het 'politieke duwen en trekken'.

In de gemeenten waar een duidelijke congruentie ontbreekt tussen de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder en de aan de gemeente toe te schrijven mate en wijze van uitvoering, treffen we enkele van de factoren die we in paragraaf 3.6.2. hebben opgesomd als alternatieve verklaringen voor de uitvoering van beleid.

Een belangrijke verklaring voor een redelijke mate van uitvoering bij een beperkte mate van acceptatie wordt gevormd door de routines en standaardprocedures, of wat we zouden kunnen noemen de institutionalisering van het beleid in de gemeenten. Deze institutionalisering vinden we vooral in de gemeenten waar de milieusector casu quo de geluidhindersector is verzelfstandigd doordat fulltime medewerkers zijn aangetrokken. Deze personen worden standaard bij het beleidsproces inzake de ruimtelijke ordening betrokken, ongeacht wat de verschillende actoren van de Wgh vinden. Institutionalisering zorgt er ook voor, dat er in principe voldoende tijd, arbeidskracht en technische hulpmiddelen zijn voor de uitvoering van de wet. Maar ook in een kleinere gemeente wordt de wet op een vrij mechanische wijze bij de beleidsvoering op verschillende terreinen betrokken.

Een andere factor die de uitvoering van de wet bevordert, is de hiërarchische controle, in dit geval het toezicht van de provincie. In één gemeente bleek dat een lage mate van acceptatie er in eerste instantie toe bijdroeg dat ruimtelijke plannen werden ingediend zonder akoestische rapporten, maar dat dit in tweede instantie wel standaard gebeurde. Daar bleek tevens, dat na de aanvankelijke invloed van hiërarchische controle, de uitvoering van de wet tot de standaardprocedures in het gemeentelijk apparaat is gaan behoren.

Verder kunnen de conformeringsmechanismen in de wet er toe bijdragen dat de uitvoering in gang wordt gezet en gaande wordt gehouden.

Er zijn echter ook uitvoeringsbelemmerende factoren. Bijvoorbeeld daar waar er problemen op het gebied van de beschikbare arbeidskracht zijn, zoals een openstaande vacature.

Een andere factor wordt gevormd door coördinatieproblemen door een te ver doorgevoerde horizontale differentiatie, bijvoorbeeld doordat de behartiging van het geluidhinderbelang over diverse bureaus is verdeeld. De coördinatieproblemen kunnen voorts een gevolg zijn van het feit dat het geluidhinderbeleid niet primair binnen het gemeentelijk apparaat wordt behandeld, maar is uitbesteed aan een regionaal samenwerkingsverband waarvan de gemeente deel uitmaakt. Coördinatieproblemen en acceptatieproblemen zijn overigens moeilijk los van elkaar te zien. Aan de

moeizame coördinatie ligt bij de betrokkenen een zekere onwil tot handelen in het kader van de Wgh ten grondslag.

6.6. Samenvatting

In dit hoofdstuk is een eerste aanzet gegeven tot de beantwoording van de onderzoeksvragen naar de mate van acceptatie van de Wgh, de factoren die daarop van invloed zijn en de verhouding tussen acceptatie en uitvoering van de wet. Voorts zijn de elementen en relaties van het theoretisch kader van de mate van acceptatie van beleid verkend ten behoeve van de mogelijke bijstelling van het kader alvorens het kwantitatief wordt getoetst.

Het onderzoek in dit hoofdstuk was gericht op de acceptatie van de Wgh in Nederlandse gemeenten. Eerst is de mate van acceptatie bij de geselecteerde gemeenten beschreven. Daarna is voor die gemeenten welke relatief hoog en die welke relatief laag scoorden op de mate van acceptatie van de wet, de mogelijke invloed van de beleidspercepties en achtergrondfactoren onderzocht. Tenslotte is de mate van acceptatie van de lokale uitvoerders gerelateerd aan de activiteiten van de gemeenten in het kader van de Wgh.

Wat betreft de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder blijkt dat de inhoudelijke principes van de wet en het beleidsinstrumentarium in de wet, relatief hoog worden gewaardeerd. Acceptatieproblemen ten aanzien van de acceptatie van het bestaan van de wet zijn er in beperkte mate en betreffen niet zozeer de appreciatie van geluidhinder als maatschappelijk probleem, maar meer het feit dat een aparte wet is opgesteld. De acceptatieproblemen spitsen zich toe op de vormgeving van de wet, en wel op de omvang van de wet en de uitwerking ervan in een groot aantal algemene maatregelen van bestuur. De relatief lage mate van acceptatie van de voorwaarden voor uitvoering betreffen voorts vooral de informatievoorziening door het ministerie van VROM en de beschikbare financiële middelen voor de uitvoering van projecten en de opbouw van het ambtelijk apparaat.

De relatief lage mate van acceptatie van de niet specifieke inhoudelijke aspecten van de wet, lijkt de acceptatie van de inhoud van de wet te overvleugelen waardoor in het algemeen een negatief beeld van de acceptatie van de wet ontstaat.

Wat betreft de invloed van beleidspercepties op de mate van acceptatie van de wet blijkt, dat daar waar men in concrete situaties gevallen van geluidhinder percipieert en men opvattingen over te nemen maatregelen heeft die overeenkomen met de mogelijkheden die de wet aanreikt, men de wet in hogere mate accepteert dan in de gemeenten waar de overeenstemming in mindere mate aanwezig is. In de gemeenten waar de wet in relatief hoge mate wordt geaccepteerd, worden naast kosten ook de

nodige baten genoemd. In de andere gemeenten worden, voorzover men er met de wet heeft te maken, vooral de kosten benadrukt.

Van de achtergrondfactoren blijkt ten aanzien van de invloed van 'Deskundigheid' dat vooral de zelf gepercipieerde deskundigheid van de actores een rol speelt. Met name in de kleinere gemeenten met weinig gespecialiseerde apparaten blijkt deze factor overeenkomstig de verwachting te discrimineren. Ervaringen met vergelijkbaar beleid spelen niet of nauwelijks een rol. De interne positie van de sector geluidhinder in het gemeentelijk apparaat heeft hoofdzakelijk in de grotere gemeenten enige betekenis, waar de verschillende beleidssectoren zijn geïnstitutionaliseerd. Voorts worden in gemeenten waar een redelijke mate van overeenstemming met de wet bestaat wat betreft de probleempercepties en maatregelen in concrete situaties, nauwelijks belangenconflicten gepercipieerd. De positie van de gemeenten in netwerken van organisaties heeft een onduidelijke invloed. De variatie in deze positie is vrij willekeurig over de verschillende gemeenten verdeeld. De publieke en politieke druk in de vorm van aandacht in de pers en bij de bevolking, speelt een doorslaggevende rol. De druk behoeft niet alleen ten tijde van de uitvoering van de wet te bestaan om invloed te hebben op de beleidspercepties, maar kan ook in het verleden hebben bestaan om nog van invloed te zijn.

Ten behoeve van de kwantitatieve analyse in Hoofdstuk 9 wordt aan het theoretisch model van deze studie de veronderstelling toegevoegd dat de achtergrondfactor 'Interne positie' wordt beïnvloed door de specialisatiegraad van de organisatie. Voor het overige wordt het oorspronkelijke model in tact gelaten, al gaat van de resultaten van dit hoofdstuk de suggestie uit, dat de mate van acceptatie van inhoudelijke kenmerken van de opzet en structuur van beleid verschilt van de vormgevingskenmerken. Voorts blijkt dat de invloed van de achtergrondfactoren 'Ervaringen' en 'Externe afhankelijkheid' en in mindere mate van 'Interne positie' niet duidelijk is. Bij de interpretatie van de resultaten in het negende hoofdstuk kan daarmee rekening worden gehouden.

Los van het theoretisch model is de relatie tussen acceptatie en uitvoering van de wet bekeken. De relevantie van acceptatie voor de uitvoering door de gemeenten is niet zo eenvoudig aan te geven. Het blijkt dat er in verschillende gemeenten diverse factoren zijn te ontdekken die in principe los staan van de houding van de betrokkenen tegenover de wet, die in relatief sterke mate van invloed zijn op de mate van uitvoering van de wet. In de kleinere gemeenten liggen het Wgh-beleid en de andere relevante terreinen veelal in één hand, zodat andere individuen in de organisatie niet interveniëren. Daar zijn de mate van acceptatie en de uitvoering ook in redelijke mate met elkaar in overeenstemming. In de grotere gemeenten vindt arenavorming plaats. Verschillende individuen

vertegenwoordigen verschillende belendende beleidsterreinen en interacteren met elkaar. Het individuele gedrag wordt onder andere ook beïnvloed door overwegingen die hebben te maken met de positie die men inneemt in het interactiespel en de manier waarop men moet, en gewend is te, spelen. Daarnaast zijn binnen de grotere gemeenten allerlei vaste procedures, routines en gewoonten van invloed op de uitvoering.

7 De mate van acceptatie van de Wet geluidhinder in provincies

7.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van het acceptatie-onderzoek bij provincies. Evenals in het vorige hoofdstuk wordt een bijdrage geleverd aan de beantwoording van de onderzoeksvragen betreffende de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder, de factoren die daarop van invloed zijn en de verhouding tussen acceptatie en uitvoering van de wet. Wederom beogen we niet alleen een verdieping te geven van de kennis en inzichten omtrent de mate van acceptatie van de Wgh, in dit geval op provinciaal niveau, maar tevens een bijdrage te leveren aan de exploratie en eventuele bijstelling van het theoretisch kader uit Hoofdstuk 3 (zie ook paragraaf 6.1.).

De functie van de provincie in het kader van de Wet geluidhinder heeft betrekking op de vergunningverlening aan A-inrichtingen, de vaststelling van industriële zones die gemeentegrens overschrijdend zijn, het verlenen van ontheffing van de grenswaarden aan gemeenten, goedkeuring van gemeentelijk beleid, de vaststelling van stiltegebieden en de coördinatie van de taakvervulling van de ambtenaren op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau die zich bezighouden met het toezicht op de naleving van de wet.¹

We hebben voor ons onderzoek drie provincies geselecteerd, te weten een Randstad-provincie, een kleine landelijke provincie en een grote landelijke provincie.² Alle drie provincies hebben te maken met de zonering van industrieterreinen met gemeentegrens overschrijdende zones. Ook hebben ze alle drie binnen hun territoria zogenaamde Verplichte Stiltegebieden. Zoals in Bijlage II, paragraaf II.1. blijkt, verschillen de provincies nauwelijks wat betreft hun activiteiten in het kader van de uitvoering van de Wet geluidhinder. In elk van de provincies zijn activiteiten verricht ter bepaling van gemeentegrens overschrijdende industriezones, zijn al vele ontheffingen aan gemeenten verleend en is gewerkt aan de vaststelling van stiltegebieden. Ten tijde van het onderzoek waren er echter nog geen intentieprogramma's vastgesteld. De beide landelijke provincies hebben er bij de minister van VROM op aangedrongen meer gebieden op de Uitzonderingenlijst te plaatsen.

In de volgende paragraaf geven we een beschrijving van de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder in de provincies. Door het beperkt aantal gevallen blijft bij de analyse van de invloed van de beleidspercepties en achtergrondfactoren in paragraaf 7.3. het onderscheid in extreme

en niet-extreme gevallen achterwege. In paragraaf 7.4. relateren we de mate van acceptatie van de wet aan de uitvoeringsactiviteiten van de provincies. In 7.5. wordt stilgestaan bij de consequenties van de resultaten voor het theoretisch kader van deze studie.

7.2. Acceptatie en niet-acceptatie van de Wet geluidhinder

7.2.1. Het bestaan van de wet

De mate van acceptatie van het bestaan van de Wet geluidhinder is in de onderzochte provincies niet onverdeeld gunstig. Over het algemeen wordt geluidhinder wel als een maatschappelijk probleem aanvaard. Maar volgens een aantal betrokkenen in de kleine landelijke provincie gaat het in elk geval in de eigen provincie slechts om een relatief klein maatschappelijk probleem.

Evenals bij de gemeenten het geval was, staat de noodzaak van oplossing door de overheid van het probleem geluidhinder niet ter discussie. De wet heeft de nodige meerwaarde tegenover de regelingen die al bestonden en waarmee geluidhinder eventueel kon worden aangepakt. Enkele gedeputeerden vinden evenwel dat volstaan had kunnen worden met aanpassing van de Hinderwet en de WRO. De meeste bestuurders menen voorts dat zonder dat de Wgh zou hebben bestaan, in hun provincies ook wel het nodige aan geluidhinderbestrijding zou worden gedaan. De ambtenaren zien echter diverse voordelen van deze wet. Vooral het instrument zoning en met name de preventieve werking die ervan uit kan gaan, wordt als een sterk punt beschouwd. In verband daarmee waardeert men de expliciete koppeling met de Wet op de ruimtelijke ordening positief.

Men vindt dat de wet een redelijke bijdrage levert aan de bestrijding en voorkoming van het maatschappelijk probleem geluidhinder. Volgens sommige gedeputeerden moeten de werkelijke effecten van de wet echter nog worden afgewacht, terwijl de direct merkbare procedurele effecten en de effecten van het randvoorwaardenstellend karakter voor de ruimtelijke ordening weinig positief zijn. Zij hebben de nodige twijfels over het nut van de wet. Daar komt bij dat geluidhinderbestrijding een lage prioriteit heeft binnen het provinciale milieubeleid.³

7.2.2. Opzet en structuur

De mate van acceptatie van de opzet en structuur van de Wet geluidhinder in de onderzochte provincies is vergelijkbaar met die in de gemeenten uit de vorige hoofdstuk. De omvang en de complexiteit van de wet en haar uitvoeringsbesluiten zijn een probleem. Sommige juristen waarderen de wet met name wetstechnisch als zeer matig. Evenals bij de gemeenten zijn deze vormgevingsproblemen op bestuurlijk niveau minder

in het oog springend dan op ambtelijk niveau. Ook ten aanzien van de inhoudelijke principes van de wet zijn er sterke overeenkomsten met de gemeenten. De meeste principes worden positief gewaardeerd. Bij enkele plaatst men vraagtekens. Zo worden de normen in de wet vooral in de Randstad als te star gezien in relatie tot de ruimtelijke ordening en ook wordt het dB(A) niveau te laag gevonden. Voor de bestaande en nieuwe situaties signaleert men overgangsproblemen en het onderscheid tussen stedelijk en buitenstedelijk bij verkeerslawaaï komt diverse actoren als kunstmatig en willekeurig over.

Over de gewenste reikwijdte van de wet zijn de meningen verdeeld. De verdeeldheid bestaat vooral bij vliegtuiglawaai en burengerucht.⁴ Lawaai op de arbeidsplaats is volgens vrijwel alle betrokkenen het best geregeld in de Arbeidsomstandigheden wet. Daarentegen moeten de inrichtingen die onder de werkingssfeer van de Mijnewet, de Afvalstoffenwet of de Kernenergiewet vallen, in de Wet geluidhinder worden geregeld, vindt men.

De aansluiting van de Wgh op de WRO wordt in het algemeen wel positief gewaardeerd, maar in de dagelijkse praktijk zijn er zeer veel knelpunten. De wettelijke afstemming acht men procedureel niet goed geregeld. In de landelijke provincies blijkt dat het Wgh-belang in sterkere mate een vertraging voor de ruimtelijke ordening betekent dan andere belangen die daarin een rol spelen. Vanuit de ruimtelijke ordening worden de aansluitingsproblemen zwaarder aangezet dan vanuit de milieusector. Op bestuurlijk niveau is men overwegend positief over de aansluiting tussen de beide beleidsterreinen.

7.2.3. Instrumentarium

De meeste instrumenten in de wet worden in de onderzochte provincies in redelijke mate geaccepteerd. Wel zijn er bezwaren tegen het ontheffingsinstrument. De procedures worden ingewikkeld en tijdrovend gevonden en de ministeriële goedkeuring vindt men overbodig. Voorts menen diverse provinciale bestuurders dat de bemoeienis van de provincie met gemeentelijke aangelegenheden kan worden beperkt door honorering van ontheffingsaanvragen zonder daaraan al te strikte randvoorwaarden te verbinden.

Het instrument inzake de instelling van *stiltegebieden* stuit in de provincies op de nodige problemen. Dit instrument acht men in de kleine provincie zelfs overbodig, omdat het geen wezenlijke aanvulling is op wat al mogelijk was, namelijk het aanwijzen in streekplannen van bepaalde gebieden waar speciale aandacht wordt besteed aan ecologische waarden.⁵

De lijst met verplichte stiltegebieden blijkt niet als een beknotting van de provinciale beleidsvrijheid te worden gezien, maar komt de bestuurders wel als vrij willekeurig voor. Voorts meent men in de landelijke provincies dat meer gebieden op de Uitzonderingenlijst moeten worden geplaatst. Saneringsmaatregelen ziet men in de beide landelijke provincies niet

zitten. Die zouden bij de agrarische gemeenschap en hun politieke vertegenwoordigers alsook bij overwegend agrarische gemeenten, teveel weerstand oproepen.

De provinciale verordening voor stiltegebieden, waarmee overigens nog geen ervaring is opgedaan, wordt nauwelijks geaccepteerd. De verordening betekent volgens de uitvoerders een overlap met andere verordeningen voor gebiedsbeheer. Dergelijke verordeningen brengen bovendien allerlei handhavingsproblemen en kosten met zich mee en perken de lokale beleidsruimte onnodig in.

Voorts wordt opgemerkt dat tweemaal dezelfde belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen: eerst bij de vaststelling van het intentieprogramma en later nog eens bij het streekplan. In beide gevallen is het bovendien hetzelfde orgaan, Provinciale Staten, dat de afweging maakt.

7.2.4. Voorwaarden voor uitvoering

Het oordeel over de voorwaarden voor uitvoering is in de provincies minder negatief dan bij de gemeenten. De gefaseerde invoering is nauwelijks een probleem. De bestuurders vinden daarentegen de financiële middelen volstrekt ontoereikend, maar bijvoorbeeld in de kleine provincies acht men op ambtelijk niveau de financiën ruim voldoende. In de Randstad voldoen de projectsubsidies wel, maar de ambtelijke uitvoerders geven aan dat er te weinig geld is voor het aantrekken van personeel. Daardoor zou de beschikbare arbeidskracht voor het beleid inzake stiltegebieden een knelpunt vormen. Binnen de eigen prioriteiten legt men namelijk het accent op de activiteiten voor de verlening van ontheffingen voor verkeerslawaaï en de zonering van industrieterreinen. Voor de grote landelijke provincie is de beschikbaarheid van financiële middelen voor de wet een groot probleem. De kosten van de projecten worden lang niet gedekt. Daardoor kan men niet alles doen wat uit geluidhinder-oogpunt strikt genomen wenselijk zou zijn.

De mate van acceptatie van de informatievoorziening is overwegend positief. Alleen had de informatie voor industriezonering al bij de lagere overheden moeten zijn voordat op 1 september 1982 met de zonering moest worden begonnen, vindt men.

7.2.5. Variatie in acceptatie bij provincies

Op grond van de informatie over de acceptatie van de wet bij de provinciale uitvoerders en vanwege het beperkte aantal gevallen, is het niet mogelijk de onderzochte provincies in te delen naar verschillen in de mate van acceptatie van de wet. Tabel II.1. van Bijlage II geeft een indicatie voor de richting van de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder in de provincies.⁶ Zoals de tabel laat zien, zijn de verschillen tussen de provincies minimaal.

Wel zijn er enige verschillen te bespeuren aangaande de houdingen tegenover de voor het provinciaal niveau belangrijke stiltegebiedenregeling. Vooral in de kleine landelijke provincie heeft men moeite met de stiltegebiedenregeling. Het karakter van de provincie maakt de aanwijzing van stiltegebieden tot een relatief eenvoudige zaak, of zoals een ambtenaar het uitdrukt: 'De hele provincie had wel als stiltegebied kunnen worden aangewezen'. De regeling wordt getolereerd en uitgevoerd zolang geen recreatie-of landbouwbelang in het geding is. In de grote landelijke provincie kijkt men op een vergelijkbare manier tegen de regeling aan. Men verzet zich tegen de invulling door het ministerie van VROM van de zogenaamde Uitzonderingenlijst, waarop de provincies geen invloed hebben. In de Randstad-provincie staat men positiever tegenover de regeling, omdat men meent dat het geluidhinder- en het recreatie-aspect hand in hand gaan.

Om enigszins een beeld te krijgen van de rol die de onderscheiden beleidspercepties en achtergrondfactoren in het theoretisch kader spelen, richten we ons bij de verdere analyse op de mate van acceptatie van een onderdeel van de wet, te weten de stiltegebiedenregeling. Omdat geen beeld kan worden geschetst voor de beïnvloeding van de acceptatie van de wet als geheel, volstaan we met een summiere analyse.

7.3. Invloeden op de acceptatie van een onderdeel van de wet

De verschillen in de mate van acceptatie van het onderdeel betreffende de stiltegebieden is eveneens niet erg groot. Tabel 7.1. laat de beperkte variatie zien en geeft de scores van de provincies op de beleidspercepties en achtergrondfactoren.

7.3.1. Beleidspercepties

Probleempercepties en opvattingen over maatregelen

De toepassing van de stiltegebiedenregeling voor de provincies is niet onomstreden. In de kleine landelijke provincie vindt men dat de regeling voor deze provincie niet zou hoeven te gelden. In de gehele provincie is het al stil genoeg. Nog eens aparte gebieden aanwijzen is eigenlijk niet goed mogelijk en heeft in feite ook weinig zin. Men meent dat de regeling teveel is geënt op de Randstad en te weinig op de landelijke provincies. In de Randstad-provincie vindt men het onzin om een stiltegebied te creëren waar mensen geen toegang hebben. Te allen tijde zou een expliciete koppeling met vooral het recreatie-aspect moeten worden gelegd bij de selectie van stiltegebieden.

Tabel 7.1. Scores van de drie provincies op de onderdelen van het theoretisch kader

Provincies	Acceptatie van de wet	Overeenstemming over	Overeenstemming over probleem percepties	Perceptie Kosten en Baten maatregelen	Specialisatie graad van de organisatie	Deskundigheid	Ervaringen	Interne positie	Concurrerende belangen	Externe afhankelijkheid	Publieke en politieke druk
Klein landelijk	-	- (-)	± (-)	± (-)	+	+ (-)	- (-)	- (-)	+ (+)	± (+)	- (-)
Groot landelijk	-	± (-)	± (-)	- (-)	+	+ (-)	± (-)	- (-)	± (+)	± (+)	- (-)
Randstad	±	± (±)	± (±)	- (±)	+	+ (±)	+ (±)	+ (±)	± (±)	- (±)	± (±)

Legenda

- + Positieve richting van de score op een element van het theoretisch kader
- Negatieve richting van de score op een element van het theoretisch kader
- ± Positieve noch negatieve richting van de score op een element van het theoretisch kader
- () Score tussen haakjes verwachte richting van de score op grond van het theoretisch kader

Bij de inventarisatie van stiltegebieden hanteert men in alle drie provincies naast 'stilte' nog andere criteria die betrekking hebben op natuurbehoud, recreatie en praktische uitvoerbaarheid. Van sanering kan geen sprake zijn. Er mogen geen consequenties voor de activiteiten van agrariërs zijn. Zij moeten bij de bedrijfsvoering de benodigde machines kunnen blijven gebruiken.

Kosten en baten

De kosten en baten van de wet die door de betrokkenen worden genoemd, hebben niet specifiek op de stiltegebiedenregeling betrekking. De uitvoering van de Wgh stelt de provincies voor de nodige kosten. Alleen in de kleine landelijke provincie is een aantal actores van mening dat de financiële kosten en baten van de wet ongeveer in evenwicht zijn. Alle betrokkenen zijn van mening dat het de kwaliteit van het leefmilieu van de burgers zou schaden als geen activiteiten in het kader van de Wgh zouden worden ondernomen. Ook stiltegebieden bevorderen volgens de actores het leefmilieu in het algemeen. Positieve effecten zijn onder meer, dat nu, zowel op politiek als ambtelijk niveau, aandacht bestaat voor het geluidhinderaspect in de ruimtelijke ordening en dat er door akoestisch onderzoek meer inzicht wordt verkregen in de werkelijke akoestische situaties in de provincies, zowel wat betreft de zwaar belaste gebieden als wat betreft de relatief stille gebieden.

7.3.2. Achtergrondfactoren

Deskundigheid

De deskundigheid van de betrokken ambtenaren is voor de drie provincies ongeveer gelijk. Op ambtelijk niveau is de deskundigheid in alle drie provincies relatief groot. Men is geschoold op het gebied van de wet en men verklaart zichzelf in redelijke mate deskundig. De gedeputeerden menen dat zij weliswaar redelijk op de hoogte zijn van de Wet geluidhinder, maar dat niet kan worden gezegd dat zij ruim voldoende kennis en inzichten op dit gebied hebben om zonder problemen mee te werken aan de uitvoering van de wet. Aan het begin van de ambtsperiode was hun kennis van de Wet geluidhinder zeer beperkt.

De relatief hoge mate van de objectief te bepalen deskundigheid en van de zelf gepercipieerde deskundigheid strookt niet met de variatie in de waardering voor de wet. De hoge mate van deskundigheid is te verklaren uit de relatief hoge specialisatiegraad van de provinciale apparaten op het gebied van milieu. Er zijn aparte milieu-afdelingen en er zijn diverse fulltime geluidhinderfunctionarissen.

Ervaring

In de kleine provincie weet men uit ervaring dat in het stiltegebiedenbeleid voorzichtig gemanoeuvreerd moet worden, omdat bij de minste of geringste schijn van aantasting van het landbouwbelang de organisaties

van agrariërs en de gemeenten gaan dwarsliggen. Voor het overige zijn de ervaringen beperkt en voorzover ze er zijn, worden ze overwegend positief genoemd.

Interne positie

In de twee landelijke provincies is de interne positie van de sector geluidhinder vrij zwak. Bij de beleidssectoren die van belang zijn voor de aanwijzing van stiltegebieden (landbouw en recreatie) bestaat weinig bereidheid om het geluidsaspect in de beleidsvoering te betrekken. In de Randstad-provincie heeft men regelmatig, en naar de mening van de betrokkenen ook voldoende, contact met de milieugedeputeerde. Met name bij het recreatiebeleid wordt rekening gehouden met de Wgh.

Concurrerende belangen

In de kleine landelijke provincie is het landbouwbeleid volgens de betrokken geluidhinderdeskundigen het alles overheersend belang, waarvoor zeer zeker het geluidhinderbeleid moet wijken. Daarnaast zijn er verschillende vormen van lawaaierecreatie van belang, zoals motorcross en modelvliegtuigsport. Evenals in de andere onderzochte provincies percipieert men echter geen grote belangenconflicten tussen het Wgh-beleid enerzijds en de belendende beleidsterreinen anderzijds. Men acht geluidhinderbeleid bijvoorbeeld goed te verenigen met het recreatiebeleid.

Afhankelijkheid van de organisatie

De enige instantie waarvan de betrokkenen de provincie afhankelijk achten, is het Ministerie van VROM. Het betreft hier financiering van het beleid en de mogelijkheid van plaatsing van gebieden op de Uitzonderingenlijst. Men is in de twee landelijke provincies ontevreden met de bevoegdheden die de minister ter zake heeft en met de wijze waarop hij daarvan gebruik maakt. Men vindt dat het ministerie te makkelijk de provinciale bezwaren en argumenten naast zich neer kan leggen.

Publieke en politieke druk

Alle betrokkenen in de provincies zijn van mening dat er van de kant van de burgerij over het algemeen weinig druk wordt uitgeoefend om iets aan geluidhinder te doen. Zij menen dat geluidhinder niet erg leeft in de publieke opinie. De milieugroeperingen die in de provincies actief zijn, besteden ook doorgaans in beperkte mate aandacht aan geluidhinder.⁷ Er bestaat weinig externe druk om te komen tot stiltegebieden in de provincies. Daarentegen bestaat in de landelijke provincies wel enige druk die gericht is tegen de komst van stiltegebieden.

7.4. Acceptatie en uitvoering

Het ontbreken van een duidelijke variatie in de mate van acceptatie tussen de provincies maakt het onderzoek naar de relatie tussen acceptatie en uitvoering problematisch. Dit probleem wordt versterkt door het feit dat ook de uitvoeringsactiviteiten van de provincies nauwelijks van elkaar verschillen. In deze paragraaf geven we toch een impressie van de relatie tussen acceptatie en uitvoering. Daarbij richten we ons eerst op de intermediaire taken⁸ en daarna op de taken van de provincies op het terrein van de stiltegebieden.

Uit ons onderzoek naar de provincies blijkt, dat verschillende van de in paragraaf 3.6.2. genoemde factoren de uitvoering van de Wet geluidhinder beïnvloeden (zie ook Bijlage II, par. II.3.). Ten eerste zijn binnen de provinciale apparaten standaardprocedures en standaardregels ontstaan die de uitvoering in gang zetten en op gang houden. Dat is met name het geval bij het toezicht en de verlening van ontheffingen. Bij deze taken blijkt ook een tweede factor van belang, namelijk de controlemechanismen in de Wgh en in het beleid rond de ruimtelijke ordening in het algemeen. Binnen de provincie moet rekening worden gehouden met de wettelijke betrokkenheid van de provinciaal planologische commissie waarin het milieubelang is vertegenwoordigd, en van de milieu-inspectie. Voorts zijn besluiten van Gedeputeerde Staten over ontheffingsaanvragen aan het toezicht van de minister van VROM onderworpen. Ten derde blijken de conformeringsmechanismen in het beleid op provinciaal niveau hun doorwerking te hebben. Op enige afstand van de burger wordt beleid gevoerd omdat er nu eenmaal wettelijke taken liggen. Deze factoren worden versterkt door het feit, dat de sector geluidhinder binnen de relatief omvangrijke provinciale apparaten is geïnstitutionaliseerd. Er zijn aparte gedeputeerden voor milieu en er zijn ambtenaren aangesteld wier hoofdtaak het is de wet uit te voeren. Deze deskundigen worden in toenemende mate standaard bij het ruimtelijke orderingsbeleid betrokken.

Bij deze intermediaire taken lijkt de mate van acceptatie van de Wgh van ongeschikt belang voor de uitvoering ervan door de provincie. Het beleid voor de stiltegebieden geeft een ander beeld. Daar speelt acceptatie wel een rol. De lage mate van acceptatie bij de verschillende onderdelen van de provinciale apparaten - naast planologen zijn dit met name de personen die op het gebied van het agrarisch beleid werkzaam zijn - is terug te vinden in de getemporeerde uitvoering van dit deel van de wet en in het feit dat men bij voorkeur gebieden tot Stiltegebied wil verklaren, die al nagenoeg stil zijn. Daar komt bij dat men is geneigd het landbouwbelang en het recreatiebelang zwaar mee te tellen bij de bepaling van de stiltegebieden. Een factor die daarop van invloed is, is de machtspositie van vooral de agrarische sector en ook van organisaties als die voor recreatiebelangen en de Rijksluchtvaartdienst. Met name in de twee landelijke provincies bestaat een groen front tegen de stiltegebieden.

7.5. Consequenties voor het theoretisch model

We hebben aangegeven dat er nauwelijks sprake is van variatie in de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder. Alleen staat men in de Randstad-provincie iets positiever tegenover de stiltegebiedenregeling. De verschillen tussen de provincies zoals deze naar voren komen in de beleidspercepties en achtergrondfactoren, komen overeen met onze vermoedens omtrent de invloed ervan op de acceptatie. De verschillen bij de achtergrondfactoren beperken zich tot de interne positie van de geluidhindersector, de concurrerende belangen, de ervaringen met het 'groene front' en de afhankelijkheid van de centrale overheid bij het op de Uitzonderingenlijst plaatsen van gebieden. De overige beleidspercepties en achtergrondfactoren discrimineren nauwelijks.

We kunnen stellen dat we op grond van ons onderzoek onder de provincies weinig aanwijzingen hebben gekregen die kunnen bijdragen aan uitspraken over de relevantie van acceptatie voor de uitvoering en over de factoren die van invloed zijn op de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder.

De analyse in dit hoofdstuk heeft laten zien dat het mogelijk is dat door gebrek in variatie in de acceptatie van een wet geen beeld van de verklaring van de acceptatie van de wet als geheel kan worden verkregen, maar dat het model dan nog wel in redelijke mate toepasbaar is op een bepaald onderdeel van de wet. We moeten hierbij wel de kanttekening maken dat de onderzochte Wet geluidhinder in feite uit een aantal relatief zelfstandige onderdelen bestaat (zie Hoofdstuk 4). Verder geeft de analyse geen aanleiding om het theoretisch model en de in Hoofdstuk 3 geformuleerde verwachtingen bij te stellen.

7.6. Samenvatting

In dit hoofdstuk is verslag gedaan van het onderzoek naar de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder in een aantal provincies. Het blijkt dat de acceptatie van de wet bij de provincies slechts in beperkte mate varieert. De acceptatieproblemen spitsen zich met name voor de landelijke provincies toe op de stiltegebiedenregeling. Voor het overige staat men in de provincies overwegend positief tegenover de verschillende aspecten, de procedurele uitgezonderd, van de wet. Binnen het milieubeleid wordt overigens aan geluidhinder een lage prioriteit toegekend.

De beperkte variatie in de mate van acceptatie bij de provincies brengt met zich mee dat moeilijk een beeld kan worden gevormd van de invloed van de beleidspercepties. Voor wat betreft de stiltegebieden correspondeert de mate waarin de betrokkenen het zinvol achten dat de stiltegebiedenregeling wordt toegepast in de eigen provincie met de waardering voor deze regeling in het algemeen.

Bij de analyse van de invloed van de achtergrondfactoren viel een aantal zaken op. Binnen enkele provincies hebben ervaringen van de betrokkenen met regulering van activiteiten in de landbouw invloed op de mate waarin het zinvol wordt geacht om via stiltegebieden de geluidsproductie in de landbouw enigszins aan banden te reguleren. Voorts achten de provinciale uitvoerders hun bestuurslaag afhankelijk van de centrale overheid wat betreft de stiltegebiedenregeling. De politieke en publieke druk om iets aan geluidhinder te doen, wordt in de provincies niet of nauwelijks ervaren.

Wat betreft de relatie tussen acceptatie en uitvoering lijken in de provincies allerlei andere factoren dan acceptatie van beleid, zoals vooral standaardprocedures en routines, van invloed te zijn.

8 De mate van acceptatie van de Wet geluidhinder in bedrijven

8.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van het acceptatie-onderzoek bij bedrijven. Daarmee wordt een bijdrage geleverd aan de beantwoording van de onderzoeksvragen betreffende de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder, de factoren die daarop van invloed zijn en de verhouding tussen acceptatie en activiteiten in het kader van de uitvoering van de wet. Evenals in de vorige twee hoofdstukken streven we naar verdieping van de kennis en inzichten omtrent de mate van acceptatie van de wet en naar exploratie en eventuele bijstelling van het theoretisch kader uit Hoofdstuk 3.

In de Wet geluidhinder (Wgh) zijn regels gesteld voor het voorkomen of beperken van industrielawaai. Bedrijven die behoren tot de categorie A-inrichtingen zijn vergunningplichtig en moeten een geluidsheffing betalen. Voorts worden de bedrijven of de terreinen waarop ze zijn gevestigd, door de gemeente of provincie gezoneerd. Voor de uitvoering van deze onderdelen van de wet moeten de bedrijven aan de bevoegde overheden informatie verstrekken over de relevante bedrijfssituatie en hun toekomstplannen. Ook moeten de bedrijven in sommige gevallen informatie verschaffen over de geluidsproductie. In de geluidhindervergunning, die door Gedeputeerde Staten wordt verstrekt, kunnen eisen staan die een bedrijf nopen tot het nemen van maatregelen ter beperking van de geluidsproductie. De geluidszone draagt er toe bij dat de bedrijfssituatie zodanig blijft of wordt, dat de geluidsbelasting van woningen binnen de zone en het geluidsniveau aan de buitenrand van de zone, bepaalde waarden niet te boven gaan.

De zes onderzochte bedrijven zijn in Bijlage III beschreven. Het gaat om een betonmortelcentrale, een zuivelfabriek, een voedingsmiddelenbedrijf, een scheepswerf, een papierfabriek en een elektriciteitscentrale. De eerste drie hebben vier jaar na het van kracht worden van de relevante wetsartikelen nog weinig bemoeienis met de Wet geluidhinder gehad. Er zijn dus nog weinig handelingen verricht. Men wacht initiatieven van de betreffende overheden af. Bij de andere bedrijven treffen we variaties aan in de mate van medewerking aan de uitvoering van de Wgh. Bij de papierfabriek en het elektriciteitsbedrijf is sprake van actieve medewerking. De scheepswerf heeft geprotesteerd tegen de hoogte van de heffing en heeft de heffing in eerste instantie geweigerd te betalen.

Paragraaf 8.2. bevat een beschrijving van de mate van acceptatie van de Wgh in bedrijven. In paragraaf 8.3. wordt ingegaan op de beleidspercepties en achtergrondfactoren in bedrijven. In 8.4. relateren we de mate van acceptatie van de wet aan de activiteiten van de bedrijven in het kader van de uitvoering van de wet en in 8.5. volgen de consequenties van de analyse voor het theoretisch kader.

8.2. Acceptatie en niet-acceptatie van de Wet geluidhinder

Wat betreft de objecten van de acceptatiehouding worden in vergelijking met de vorige twee hoofdstukken in plaats van de mate van acceptatie van de voorwaarden voor uitvoering, nu de mate van acceptatie van de uitvoeringshandelingen van de verschillende overheden onderzocht.

8.2.1. Het bestaan van de wet

Geluidhinder wordt binnen de bedrijven als een serieus maatschappelijk probleem onderkend. De oplossing ervan is gewenst en de overheid is gerechtigd daartoe in het maatschappelijke verkeer te interveniëren. Wat dat betreft neemt men in de onderzochte bedrijven geen andere positie in dan bij de overheden het geval was. Er zijn echter ook duidelijke verschillen. Het merendeel van de betrokkenen in de bedrijven denkt bij geluidhinder en de noodzaak van bestrijding ervan, niet in eerste instantie aan industrielawaai. Vliegtuiglawaai, verkeerslawaai en burengerucht zijn de echte lawaaivormen die geluidhinder tot een maatschappelijk probleem maken, meent men. Op die lawaaivormen zou de Wgh volgens de betrokkenen in eerste instantie moeten zijn gericht.

Daar waar industrielawaai voorkomt, moet deze wel worden bestreden, maar men meent dat waar knelpunten zijn, met Hinderwetvergunningen het nodige kan worden gedaan. De Wgh heeft volgens sommige actores als voordeel dat de *normen en de meet- en rekenvoorschriften* duidelijkheid en zekerheid met zich meebrengen. Het beleid in het kader van de Hinderwet berustte voorheen meer op lokale toevalligheden, zoals bijvoorbeeld de houding van een betrokken wethouder. Deze actores onderkennen dan ook voor industrielawaai de meerwaarde van de Wgh tegenover de Hinderwet. Men ziet in het zoneringssysteem voordelen boven wat de Hinderwet de bedrijven kan bieden. Anderen weten voor industrielawaai geen meerwaarde van de wet te noemen. Ten dele hangt dit samen, zoals we nog zullen zien, met gebrek aan kennis over de wet.

In de meeste bedrijven heeft geluidhinderbestrijding binnen het kader van milieubeheer in het algemeen de laagste prioriteit.¹

8.2.2. Opzet en structuur

We refereerden hiervoor al kort aan het feit, dat bij sommige van de onderzochte personen sprake is van gebrek aan kennis over de wet. Bij de betonmortelcentrale, de zuivelfabriek en het voedingsmiddelenbedrijf hebben de betrokkenen nog nimmer van de wet kennis genomen. Men heeft, buiten ons onderzoek, geen oordeel kunnen of hoeven vormen over de opzet en structuur en men ondervindt ook niet de (mogelijk nadelige) consequenties ervan, zoals binnen de overheden wel het geval is. Er zijn nauwelijks goede gronden voor niet-acceptatie.

De opzet en structuur leveren echter ook bij de andere betrokkenen weinig acceptatieproblemen op. Er worden slechts enkele kanttekeningen gemaakt. Zo zou het onderscheid in bestaande en nieuwe situaties bij industrielawaai duidelijker kunnen worden aangebracht, door bijvoorbeeld verdere differentiatie van de normen. De wet functioneert met name goed in nieuwe situaties. Het beleid voor bestaande situaties zou minder stringent moeten zijn. Bovendien zou moeten worden verdisconteerd wat een bedrijf in het verleden aan geluidsreductie heeft gedaan. Nu worden bedrijven die vroeger al eens wat hebben gedaan, 'gestraft' met een kleine zone, zo wordt gesteld.

Bij het principe 'de vervuiler betaalt' wordt de kanttekening geplaatst dat waar sprake is van niet-fysische vervuiling (zoals bij geluidsproductie) er geen sprake is van vervuiling door een bedrijf indien dat bedrijf op een industrieterrein staat. Dergelijke terreinen zijn immers aangewezen voor lokale optische en akoestische vervuiling. Vandaar dat de daarop gevestigde bedrijven niet zouden behoeven te betalen. Ook zou voor dergelijke bedrijven een andere norm moeten gelden.

Wat betreft de reikwijdte van de wet vinden enkelen het een omissie dat burengerucht niet is geregeld, omdat dit toch één van de belangrijkste vormen van geluidsoverlast wordt gevonden.

8.2.3. Instrumentarium

Evenals bij de opzet en structuur het geval was, hebben de onderzochte personen die nog nauwelijks met de wet in aanraking zijn geweest, geen uitgesproken mening over het instrumentarium. Ze zijn geneigd het instrumentarium overwegend positief te beoordelen. Bij de andere bedrijven is sprake van een relatief hoge mate van acceptatie van het zoneringinstrument. Wel wordt daarbij aangetekend dat het absolute noodzaak is, dat het ontheffingssysteem in elk geval in bestaande situaties stevast wordt toegepast. Daarnaast vindt men dat de zone niet te krap mag worden bemeten zodat een bedrijf manoeuvreerruimte houdt en de saneringskosten niet te hoog oplopen. Het zonesysteem voorkomt oprukkende woonbebouwing. Bedrijven worden zo behoed voor toekomstige klachten en mogelijke acties van omwonenden waardoor ze weer opnieuw op kosten zouden worden gejaagd.

De heffing wordt, zoals kon worden verwacht, in veel mindere mate geaccepteerd. Het achterliggende principe 'de vervuiler betaalt' wordt wel in ruime mate aanvaard, maar het blijkt dat het begrip 'vervuiler' in dit verband ruim moet worden genomen. Overheid en bedrijven hebben in het verleden samen bepaalde geluidhinderlijke situaties laten voortbestaan, zo wordt gesteld, en bedrijven deden niet anders dan binnen de voorschriften van de Hinderwetvergunningen blijven. Als er knelpunten zijn ontstaan, dan zijn de overheden daar mede verantwoordelijk voor. Het is dan ook principieel onjuist, aldus de betrokkenen, om de rekening van kosten van industrielawaai thans alleen aan de bedrijven te presenteren. Meer dan thans het geval is, zouden de kosten van bestrijding van geluidhinder van bedrijven, moet worden gedeckt uit de algemene middelen van de overheid, zo wordt opgemerkt.

Ook de geluidhindervergunning wordt door sommigen als een onnodig zware last op de schouders van het bedrijfsleven gezien. Men moet veel tijd steken in de aanvraag van een vergunning en er moeten leges worden betaald. Dit terwijl thans in de meeste Hinderwetvergunningen ook al bepalingen omtrent geluidsproduktie zijn opgenomen.

8.2.4. Uitvoering door de overheden

De ervaringen met de uitvoering door de overheid variëren per onderzocht bedrijf. In de drie bedrijven die nog weinig met de wet van doen hebben gehad, buiten de betaling van de heffing, kan men zich geen goed beeld van de uitvoering vormen. De summiere contacten betreffende het invullen van de formulieren voor de heffingen en bij incidentele metingen zijn volgens de betrokkenen goed verlopen.

De vertegenwoordigers van het elektriciteitsbedrijf beoordelen de uitvoering door de overheden als redelijk, maar ervaren wel enige knelpunten. Men heeft met verschillende overheden te maken, die zich verschillend opstellen. Over een aantal technische onderdelen van de uitvoering oordelen lokale ambtenaren anders dan hun provinciale collega's. Hoewel het overleg met de vertegenwoordigers redelijk tot goed is, geven de verschillen van inzicht tussen de overheden wel eens problemen. Men meent dat deze uitvoeringsknelpunten een gevolg zijn van een weeffout in de wet: zonerings- en vergunningverlening hadden in alle gevallen bij één overheidsinstantie moeten worden ondergebracht. De vertegenwoordigers van dit bedrijf vinden het voorts onaanvaardbaar, dat de heffingsgrondslag door de rijksoverheid een aantal malen is gewijzigd. Dat daarvoor als motief is opgevoerd dat de opbrengst van de heffingen tegenviel, vindt men geheel uit den boze. Deze mening wordt gedeeld door de vertegenwoordigers van de papierfabriek en de scheepswerf.

Bij de scheepswerf wordt het als zeer negatief beoordeeld, dat men lang (anderhalf jaar) nodig heeft gehad om de overheid te overtuigen van het feit dat het bedrag van de heffing omlaag moest. Bovendien heeft men onkosten moeten maken door een akoestisch bureau de nodige gegevens

te laten verzamelen, waar redelijke argumenten hadden kunnen volstaan. Van de zoneringsactiviteiten merkt men niet veel. Hoewel men zich hierover niet veel zorgen maakt, kan naar de mening van de vertegenwoordigers van de scheepswerf niet worden gezegd dat de bedrijven voldoende worden betrokken bij de vaststelling van de zone. Bovendien ziet men niet in, hoe de zonerende overheid (het is de respondenten onbekend of dit de provincie of de gemeente is) rekening zou kunnen houden met de toekomstige bedrijfssituatie, als men daarover geen gegevens van het bedrijf heeft gekregen.

Bij de papierfabriek heeft men een duidelijker beeld van de uitvoering door de overheid. De ervaringen met die uitvoering zijn overwegend negatief. Dit spitst zich toe op de voorbereiding van de vergunningverlening door de provincie. Voordat de wet van kracht werd, had men bij het bedrijf al de nodige ervaringen opgedaan met de gemeente en het uitvoerige onderzoek ten behoeve van de totstandkoming van de wet. Bij de overgang van voorbereiding naar uitvoering van de wet moest het bedrijf echter weer van voren af aan beginnen. Dit kwam onder andere door verwarring bij de provinciale functionarissen over begrippen in de wet. Met name de juridisch-administratieve aspecten van de wet zijn door de provincie (als vergunningverlener en toezichthouder op gemeentelijk beleid) slecht behandeld. Gebrek aan deskundige arbeidskracht bij de provincie is hieraan debet geweest, vermoedt men. Bij regionale contacten tussen overheid en bedrijfsleven werd niet het voortouw door de provincie maar door de regionale inspecteur voor de milieuhygiëne genomen. Dat is niet de bedoeling van de wetgever geweest en leidde er bovendien toe dat de papierfabriek met drie bestuurslagen van doen had. De samenwerking met de betreffende gemeente bij de zonering is redelijk. De gemeente heeft een open vizier naar de bedrijven gehouden. Er is volop uitwisseling van informatie. Wel wordt de gemeente verweten dat haar voorlichting naar de burgers toe onder de maat is. Het zoneringinstrument werd naar voren gebracht als een middel om bedrijven aan banden te leggen. Onvoldoende is benadrukt dat een zone ook ruimte voor een bedrijf betekent en dat de burgers ook kosten moeten maken als zij in de buurt van een bedrijf een huis bouwen. Mogelijk dat dit in de toekomst problemen kan geven, zo menen de vertegenwoordigers van de papierfabriek.

8.2.5. Variatie in acceptatie bij bedrijven

Net als bij de provincies is het niet goed mogelijk de onderzochte bedrijven eensluidend in te delen naar hun mate van acceptatie. Voor het voedingsmiddelenbedrijf, de betonmortelcentrale en de zuivelfabriek kon geen goed beeld van de mate van acceptatie worden verkregen.

Bij deze bedrijven worden door de wet nauwelijks gedragsveranderingen geëist en bestaat vermoedelijk op grond daarvan weinig weerstand tegen de wet (vergelijk Mazmanian en Sabatier, 1983).

Tabel 8.1. Scores van de zes bedrijven op de onderdelen van het theoretisch kader

Bedrijven	Acceptatie van de wet	Overeenstemming over probleem percepties	Overeenstemming over maatregelen	Perceptie Kosten en Baten	Specialisatie graad van de organisatie	Deskundigheid	Ervaringen	Interne positie	Concurrerende belangen	Externe afhankelijkheid	Publieke en politieke druk
Betoncentrale	x	-	-	-	-	-	±	+	-	±	-
Voedingsmiddelenbedr	x	-	-	-	-	-	±	+	-	±	-
Meikfabriek	x	-	-	-	-	-	±	+	-	-	±
Scheepswerf	-	- (-)	- (-)	- (-)	±	± (-)	- (-)	± (-)	± (-)	± (+)	- (-)
Papierfabriek	+	- (+)	- (+)	±/- (+)	+	+	± (+)	+	- (+)	+	+
Elektriciteits centrale	+	- (+)	- (+)	±/- (+)	+	+	± (+)	+	- (-)	± (-)	± (+)

Legenda

- x Geen uitspraak over de richting van de score
 - +
 -
 - ±
 - ±/-
 - ()
- Positieve richting van de score op een element van het theoretisch kader
 Negatieve richting van de score op een element van het theoretisch kader
 Positieve noch negatieve richting van de score op een element van het theoretisch kader
 Positieve noch negatieve richting van de score, doch lichte neiging naar de negatieve richting van de score op een element van het theoretisch kader
 Score tussen haakjes verwachte richting van de score op grond van het theoretisch kader

Variatie in de mate van acceptatie blijkt het meest duidelijk aanwezig als we de papierfabriek en de elektriciteitscentrale met de scheepswerf vergelijken. Bij de eerste twee is de mate van acceptatie relatief hoog en bij de derde relatief laag. De vertegenwoordigers van de scheepswerf noemen meer negatieve punten van de wet dan hun collega's en hun handelen is, in tegenstelling tot die van hun collega's, gericht geweest op het veranderen van de toepassing van de wet in een richting die afwijkt van die welke de centrale beleidsvoerders wilden inslaan. In de rest van deze paragraaf zal de aandacht speciaal uitgaan naar de overeenkomsten en verschillen tussen deze drie bedrijven.

8.3. Invloeden op de mate van acceptatie van de wet

Tabel 8.1. geeft een overzicht van de scores van de zes bedrijven op de verschillende onderdelen van het theoretisch kader.

8.3.1. Beleidspercepties

Probleempercepties en opvattingen over oplossingen

Zonder uitzondering vonden de vertegenwoordigers van de onderzochte bedrijven dat in hun situatie geen sprake was van een lawaaiprobleem en dat dus ook niets behoefde te worden gedaan aan de bestrijding van geluidhinder (zie Bijlage III, par. III.2.).

Kosten en baten

Voor bedrijven brengt de Wet geluidhinder tastbare kosten met zich mee. Baten zijn nauwelijks aanwezig. Alleen vertegenwoordigers van de papierfabriek en de elektriciteitscentrale erkennen de zonering van bedrijven als een voordeel van de wet. De door alle betrokkenen onmiddellijk genoemde kosten worden gevormd door de heffing die men moet betalen.

De drie bedrijven die weinig met de wet van doen hebben, vinden de kosten van de wet goed te dragen, al kan de heffing altijd lager.

Bij de scheepswerf vindt men de kosten die aan de wet voor het bedrijf zijn verbonden zeer onredelijk. Behalve kosten van de heffingen zijn er kosten van akoestische adviseurs. Bij de papierfabriek vindt men het niet redelijk, dat men nadat in het verleden voor ongeveer een miljoen gulden aan onkosten is gemaakt, nog eens een fors bedrag zou moeten worden uitgegeven om strikt aan de normen van de wet te voldoen. Het elektriciteitsbedrijf vindt tot op heden de kosten hoog, maar niet onredelijk. Men kon echter nog niet overzien welke kosten eventuele sanering met zich mee zou brengen. Deze zouden nog wel eens erg hoog kunnen oplopen. In het licht van het feit dat er vrijwel nooit klachten zijn over het geluid, zijn die kosten naar de mening van de betrokkenen dan tè hoog.

De vertegenwoordigers van deze drie bedrijven noemen ook de tijd en de arbeidskracht die vanuit de bedrijven aan de wet moet worden besteed. Voor de scheepswerf bleef dat weliswaar beperkt tot de bepaling van de hoogte van de heffing, maar daar is dan ook zeer veel tijd in gestopt.

Voor alle onderzochte bedrijven geldt dat de beoordeling van de feitelijke betekenis van de wet voor de eigen organisatie iets anders is dan de beoordeling van de wet als zodanig. Bij de papierfabriek en de elektriciteitscentrale zien we dat de wet in redelijke mate wordt geaccepteerd, maar dat men vindt dat de toepassing op de eigen situatie niet zo stringent behoeft te zijn als thans het geval is. De in het model gelegde relaties tussen beleidspercepties en de mate van acceptatie van de wet worden in het geval van deze bedrijven niet aangetroffen. Bij de scheepswerf komt het feit dat men een strikte toepassing van de wet overbodig vindt wel overeen met de relatief lage mate van acceptatie van de wet.

8.3.2. Achtergrondfactoren

Deskundigheid

De betrokkenen van de betoncentrale, voedingsmiddelenbedrijf en zuivelfabriek achten zich allen onvoldoende deskundig op het terrein van de Wet geluidhinder en de akoestische situatie in het bedrijf. De vertegenwoordigers van de andere bedrijven hebben naar hun zeggen een goed beeld van de situatie in hun bedrijf. Bij de elektriciteitscentrale hebben de betrokkenen vanuit hun eigen disciplinaire achtergrond gezamenlijk voldoende administratief-juridische en technische deskundigheid. Bij de scheepswerf ontbreekt de technisch-akoestische deskundigheid goeddeels. Bij de papierfabriek is men van de beide aspecten van de Wgh op de hoogte en men zegt een uitstekend beeld te hebben van de akoestische situatie van het bedrijf. Geen van de betrokkenen heeft overigens ooit een cursus over geluid of geluidhinderbestrijding gevolgd.

De papierfabriek en de elektriciteitscentrale kennen functionarissen die zich als relevant onderdeel van hun takenpakket met mogelijke milieuproblemen rond het bedrijf bezig houden. In de andere bedrijven zijn dergelijke 'specialisten' niet aanwezig.

Ervaring

De ervaringen met de andere milieubeleidsterreinen betreffende het investeren in milieuvriendelijke technologie, het inhuren van milieutechnische adviesbureaus, milieuvergunningverlening en -handhaving, zijn overal positief. Behalve het elektriciteitsbedrijf oordelen alle betrokkenen de milieuheffingen echter negatief. Men vindt de heffingen, vooral die voor oppervlaktewateren, te hoog.²

In de elektriciteitscentrale zijn de ervaringen bij vergunningverlening in het kader van andere milieuwetten en met bezwaren en klachten van burgers zodanig, dat men geen enkele bedrijfsactiviteit onderneemt,

zonder dat er een vergunning voor is. Men wil geen risico lopen te maken te krijgen met bezwaren van burgers en met langdurige juridische procedures.

Interne positie

De positie van degenen die zich binnen de onderzochte bedrijven met milieu in het algemeen en geluidhinder in het bijzonder bezighouden, is weinig problematisch. Overal worden personen voldoende betrokken bij, de voorbereiding van, de besluitvorming over investeringen en productie. De meeste betrokkenen worden overigens niet zozeer uit hoofde van hun milieutaak, maar meer vanuit hun algemene technische of juridische of leidinggevende taak bij de besluitvorming betrokken. Milieuvraagstukken spelen telkens wel mee bij de betrokkenen. Bij het elektriciteitsbedrijf zijn overwegingen van milieu zelfs zeer bepalend voor beslissingen over investeringen en productie.

In de beleidsvormingsprocessen van de papierfabriek en de elektriciteitscentrale heeft men in het verleden al vaker milieumaatregelen moeten inpassen. Dergelijke maatregelen maken in deze bedrijven deel uit van de 'ongoing forms of life'.

Bijna alle betrokkenen geven voorts aan dat binnen hun respectievelijke bedrijven in redelijke mate bereidheid bestaat om bij beslissingen over investeringen en productie rekening te houden met geluidhinderaspecten.

Concurrerende belangen

Uitbreiding van de capaciteit van bedrijven zou mogelijk op gespannen voet kunnen staan met de eisen van de Wgh. Voor het voedingsmiddelenbedrijf, het elektriciteitsbedrijf, de scheepswerf en de papierfabriek zijn mogelijkheden van uitbreiding belangrijk. De drie laatstgenoemde zullen ook binnen een periode van vijf jaar uitbreiden. Voor het voedingsmiddelenbedrijf zijn de mogelijkheden daartoe beperkt. De betrokkenen zijn allen van mening dat de uitbreidingen de geluidsproductie niet behoeven te verhogen. De mogelijkheden voor toepassing van stillere technologie worden hoog ingeschat.

Afhankelijkheid van andere organisaties

De mate waarin de vertegenwoordigers van de bedrijven hun bedrijf afhankelijk achten van andere instanties, varieert sterk. De vertegenwoordiger van de zuivelfabriek acht het bedrijf noch zichzelf bij de uitvoering van de wet van enige instantie afhankelijk. Bij de betoncentrale acht men zich alleen afhankelijk van de ambtenaren van het Ministerie van VROM die behulpzaam zijn bij het invullen van de formulieren voor de geluidsheffing.

De scheepswerf heeft gemerkt dat zij van het Ministerie van VROM afhankelijk is, als het gaat om de bepaling van de milieuheffing. Wel is

uiteindelijk gebleken dat het ministerie is te beïnvloeden. Wat betreft de vergunningverlening wacht men af wat de provincie doet.

De vertegenwoordigers van de papierfabriek menen dat hun bedrijf in enige mate afhankelijk is van de verschillende instanties waarmee men heef te maken, zoals van de inspectie bij het verkrijgen van subsidies, de provincie bij het verkrijgen van een vergunning en van de gemeente als het gaat om de zonevaststelling. Ook wijst men erop enigszins afhankelijk te zijn van de invloedsposingen die het VNO/NCW-bureau onderneemt om het beleid van het ministerie jegens de bedrijven te versoepelen en de informatie die het bureau over de Wgh verstrekt.

De betrokkenen binnen de elektriciteitscentrale achten het bedrijf door de wet minder afhankelijk van andere instanties, omdat de eenduidige normen weinig ruimte laten voor interpretaties door de overheden.

Publieke en politieke druk

Alle betrokken actores percipiëren soms berichten in de kranten over geluidhinder. Over de geluidsproductie van de elektriciteitscentrale en het voedingsmiddelenbedrijf zijn wel eens berichten in de lokale of regionale pers verschenen. Over andere vormen van hinder (vooral stank) wordt vaker gesproken en geschreven. Bij de papierfabriek en de zuivelfabriek is in het verleden wel veel over de lawaai-overlast gezegd en geschreven, maar na de maatregelen in de jaren zeventig is dat niet meer het geval geweest. Volgens de anderen verschijnt er nooit een bericht in de pers over lawaai afkomstig van hun bedrijf.

Bij de betoncentrale en de scheepswerf zijn nooit klachten over geluidhinder geweest. Bij de andere bedrijven is dit zelden het geval. De papierfabriek en de zuivelfabriek vormden in het verleden wel vaak aanleiding tot klachten van burgers over lawaai.

8.4. Acceptatie en medewerking aan de uitvoering

De relatie tussen de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder en de medewerking aan de uitvoering van die wet is voor het voedingsmiddelenbedrijf, de zuivelfabriek en de betonmortelcentrale moeilijk aan te geven. De betaling van de heffing behoort tot de routines van deze bedrijven.

Voor de scheepswerf en de papierfabriek bestaat er in redelijke mate congruentie tussen acceptatie van de wet op individueel niveau en het gedrag op organisatieniveau. De meest bij de uitvoering van de wet betrokken personen hebben leidinggevende posities binnen de organisatie. In elk van de bedrijven zijn hoogstens twee personen bij de wet betrokken. Hun oordelen komen onderling in hoge mate overeen. Naar de overheden toe, zijn het deze actores die handelingen verrichten en beslissingen nemen. De individuen bepalen met andere woorden het aan hun organisatie toegeschreven gedrag. Binnen de bedrijven vindt geen

arenavorming plaats; men speelt niet tegen elkaar, maar met elkaar tegen de overheid.

De posities van de staffunctionarissen van het elektriciteitsbedrijf komen voor een belangrijk deel overeen met de posities van de eerst verantwoordelijke ambtenaren in provincies en gemeenten. Dat ook hier sprake is van een redelijke mate van congruentie tussen acceptatie en gedrag van de organisatie komt onder meer door het feit, dat de elektriciteitsbedrijven voortdurend worden geconfronteerd met de eisen van milieubeleid. De vergunningvoorschriften van de provinciale overheden, waarmee de bedrijven nauw zijn gelieerd, worden strikt nageleefd om juridische problemen te voorkomen.

8.5. Consequenties voor het theoretisch model

De toepassing van het theoretisch kader op de zes onderzochte bedrijven geeft een weinig scherp beeld. We hebben aangegeven dat de variatie in de mate van acceptatie het meest duidelijk naar voren komt bij de scheepswerf, de elektriciteitscentrale en de papierfabriek.

In geen van de onderzochte bedrijven meent men dat de eigen situatie een probleemgeval is, zoals die door de wet wordt omschreven. Men vindt, de papierfabriek en elektriciteitscentrale uitgezonderd, dat voor de eigen situatie geen geluidhinderbeleid behoeft te worden gevoerd. Door de vertegenwoordigers van de bedrijven worden met name de kosten van de wet benadrukt.

Door het eenzijdige beeld dat de beleidspercepties te zien geven, is het theoretisch model, op grond waarvan kan worden verwacht dat variaties in de mate van acceptatie samen gaan met variaties in de beleidspercepties, voor de verklaring van de acceptatie van de wet in bedrijven niet goed bruikbaar. De centrale veronderstelling van het theoretisch kader, dat de houding van een actor tegenover een beleid wordt bepaald door de percepties van de betekenis van het beleid in het concrete (eigen) geval, kan bij de beleidspercepties die wij hebben onderscheiden, voor bedrijven immers niet worden gehandhaafd.

8.6. Samenvatting

In dit hoofdstuk is verslag gedaan van het onderzoek naar de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder in een aantal bedrijven. Een aantal van de onderzochte bedrijven blijkt nog nauwelijks met de wet in aanraking te zijn geweest. Daar heeft men zich nog geen goed beeld kunnen vormen van de wet. In de andere bedrijven vindt men de wet op de meeste aspecten acceptabel. Wel blijkt dat men er van mening is dat voor de bestrijding van industrielawaai volstaan had kunnen worden met aanpassingen van het gebruik van de Hinderwet. Voorts wordt de geluid-

hinderheffing negatief gewaardeerd. In de bedrijven waar men in het kader van de wet intensief contact heeft gehad met de overheid, wordt de traagheid en de gebrekkige deskundigheid in het overheidshandelen negatief gewaardeerd.

Men acht in alle gevallen de akoestische situatie van het eigen bedrijf niet problematisch en men acht het opportuun dat de maatregelen zo soepel mogelijk worden toegepast in het bedrijf. Voorts worden hoofdzakelijk de kosten die de wet met zich meebrengt benadrukt. Gegeven de verschillen in de mate van acceptatie van de wet kan voor de bedrijven worden geconcludeerd, dat de beleidspercepties niet conform de verwachtingen in het theoretisch kader van invloed zijn.

In de bedrijven die intensief met de Wgh en de overheid in contact waren gekomen, heeft men naar eigen zeggen een redelijke deskundigheid omtrent de wet opgebouwd. Voorts ziet men de wet niet als beperkend voor de realisatie van uitbreiding van de bedrijfsactiviteiten. Degenen die zich in de bedrijven met geluidhinder bezighouden, hebben doorgaans een invloedrijke positie in de organisatie. En tenslotte blijkt men in de bedrijven alert te zijn op druk van burgers en pers om lawaai-overlast vanwege het bedrijf aan te pakken.

Er blijkt voor de bedrijven een redelijk verband te bestaan tussen de acceptatie van de Wgh en de medewerking aan de uitvoering ervan. Er is een redelijke congruentie tussen de houding en het individuele gedrag van de betrokkenen en het individuele gedrag bepaalt er in hoge mate het gedrag van de organisatie, omdat doorgaans slechts een enkeling in een bedrijf bij de uitvoering van de wet is betrokken.

9 Kwantitatieve analyse van de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder in gemeenten

9.1. Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we de onderzoeksvragen betreffende de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder, de factoren die daarop van invloed zijn en de verhouding tussen de acceptatie van de wet en de uitvoering ervan, met behulp van een kwantitatieve analyse van de gegevens van een enquête onder gemeenten in Nederland. De kwantitatieve beschrijving van de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder (Wgh) geeft een beeld van de omvang van de acceptatie van (de aspecten van) de wet. De kwantitatieve analyse van het theoretisch kader beoogt de houdbaarheid van de in het derde hoofdstuk geformuleerde verwachtingen en van het model te testen.

Het model van de mate van acceptatie van beleid dat in dit hoofdstuk wordt getoetst is resultante van het theoretisch model uit Hoofdstuk 3 en de aanpassingen daarvan op grond van de kwalitatieve analyses uit de vorige drie hoofdstukken. We vatten de consequenties van de analyses voor het theoretisch model nog eens kort samen.

In het achtste hoofdstuk is geconcludeerd dat het theoretisch kader zoals dat in Hoofdstuk 3 is ontwikkeld, weinig geschikt is voor de toepassing op bedrijven. De centrale veronderstelling dat een houding van een actor tegenover een beleid wordt bepaald door de perceptie van de betekenis van het beleid in de eigen concrete situatie, kan bij de in het model onderscheiden beleidspercepties niet worden gehandhaafd. Daarnaast bleek dat diverse actoren geen kennis hebben van de verschillende aspecten van het acceptatie-object. Een nadere kwantitatieve analyse voor bedrijven is daarom niet zinvol (zie ook paragraaf 5.4.2.).

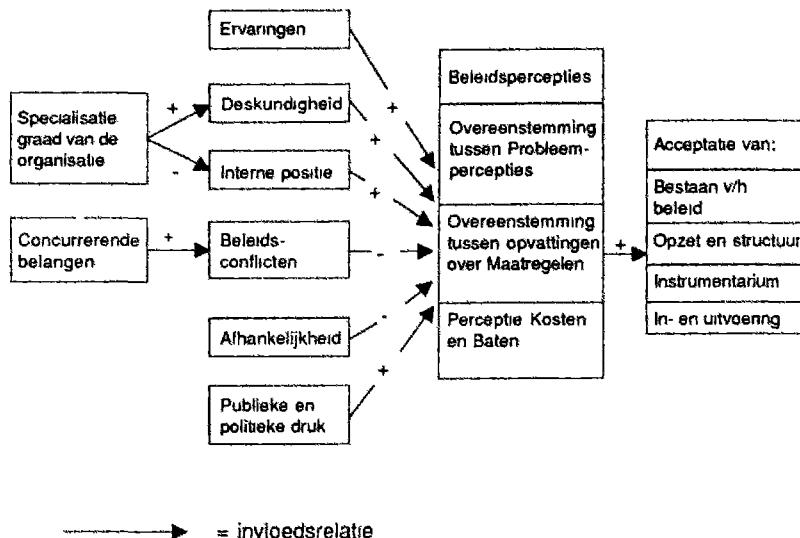
In het zevende hoofdstuk bleek dat bij de provincies weinig variatie in de mate van acceptatie van de wet bestaat. De analyse gaf echter ook geen aanleiding tot bijstelling van de geformuleerde verwachtingen of van het theoretisch model. De beperkte variatie alsmede het beperkt aantal gevallen, maken dat het niet zinvol is de acceptatie van de wet in provincies aan een kwantitatieve analyse te onderwerpen (zie ook paragraaf 5.4.2.).

De kwalitatieve analyse van de acceptatie van de Wgh in gemeenten gaf wel aanleiding tot een kleine aanpassing van het theoretisch model. In Hoofdstuk 6 is geconcludeerd dat de interne positie van de geluidhindersector - dat wil zeggen de relatie van de Wgh tot de organisatieprocessen

en de positie van de primair met de uitvoering van de wet belaste personen binnen de organisatie - in het gemeentelijk apparaat afhankelijk is van de specialisatiegraad van de organisaties. Omdat de in het derde hoofdstuk geformuleerde verwachtingen geen betrekking hebben op de relaties tussen de achtergrondfactoren onderling, behoeven deze niet te worden bijgesteld.

Het theoretisch model dat in dit hoofdstuk wordt geanalyseerd ziet er als volgt uit (in vergelijking met Figuur 3.4. op blz. 62 is de volgorde van de achtergrondfactoren voor de presentatie iets gewijzigd).

Figuur 9.1. Bijgesteld theoretisch model van de acceptatie van beleid



In paragraaf 9.2. gaan we kort in op de respons van de enquête onder gemeenten. Daarna geven we in 9.3. een verantwoording van de bij de analyse van de gegevens van de enquête gebruikte methoden en technieken en van de constructie van de variabelen. In 9.4. beschrijven we de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder bij de onderzochte gemeenten. Vervolgens worden in 9.5. de in het derde hoofdstuk geformuleerde verwachtingen getoetst en wordt de houdbaarheid van het theoretisch model nagegaan. Paragraaf 9.6. bevat een analyse van de verhouding tussen de mate van acceptatie van de wet en de uitvoering ervan door de gemeenten. Deze analyse valt buiten de test van ons model.

9.2. Schriftelijke enquête

Onder honderd Nederlandse gemeenten is een schriftelijke enquête gehouden. De vragenlijst was geadresseerd aan degenen die zich binnen de gemeenten met milieu en speciaal met geluidhinderbeleid bezighouden. We menen dat we hiermee, binnen de grenzen van het haalbare, de kans hebben gemaximaliseerd dat de eerst verantwoordelijke ambtenaar/ambtenaren de enquête heeft/hebben ingevuld.

De Vragenlijst

De vragenlijst is opgesteld op basis van de uitwerking van het theoretisch kader voor de Wet geluidhinder in Hoofdstuk 5. De lijst bestond uit vier delen met vrijwel uitsluitend gesloten vragen. In het eerste deel werd gevraagd naar de stand van zaken van de uitvoering van de wet en de tijdstippen waarop activiteiten waren ondernomen. In het tweede deel is gevraagd naar de houding van de respondent tegenover de verschillende aspecten van de wet. Het derde deel betrof vragen over percepties van lokale probleemsituaties, opvattingen over maatregelen in concrete situaties en percepties van de kosten en baten. Het laatste deel bevatte vragen over de gemeentelijke organisatie en voorts vragen die betrekking hadden op de achtergrondfactoren uit het theoretisch kader.

Respons

Van de 100 gemeenten in onze gestratificeerde steekproef hebben er 71 aan de schriftelijke enquête meegedaan.¹ Tabel 9.1. geeft aan hoe de respons is verdeeld over de verschillende klassen van gemeentegrootte.

Tabel 9.1. Respons schriftelijke enquête Wet geluidhinder onder Nederlandse gemeenten

Aantal inwoners in een gemeente	Steekproef ni	Respons ri	Responspercentage $ri/ni \times 100\%$
Minder dan 10.000	30	18	60,0
10.000-19.999	30	23	76,7
20.000-49.999	20	15	75,0
50.000-99.999	10	8	80,0
100.000 of meer	10	7	70,0
Totaal	100	71	71,0

Wat opvalt in de tabel is de lage respons in de klasse met kleine gemeenten (tot 10.000 inwoners). De kleine gemeenten zijn hierdoor in nog sterkere mate in ons onderzoek ondervertegenwoordigd dan zij al waren

door de stratificatie van de steekproef. De nadelen van stratificatie kunnen worden weggelaten door aan de resultaten van het onderzoek zodanige gewichten toe te kennen, dat de verhouding tussen de klassen overeenkomstig de werkelijke verhouding in Nederland is.² Een dergelijke ingreep in het onderzoeksmateriaal is echter een kunstgreep. Bij de analyse van het theoretisch model in paragraaf 9.5. wordt weging dan ook achterwege gelaten. We houden er expliciet rekening mee, dat we niet hebben te doen met een random steekproef onder de Nederlandse gemeenten en dat de resultaten alleen met de nodige voorzichtigheid kunnen worden gegeneraliseerd voor de Nederlandse gemeenten.³ Bij de beschrijving van de mate van acceptatie van de wet in paragraaf 9.4. maken we wel gebruik van gewogen scores.

9.3. Analyse

9.3.1. Analysemethoden

De meeste items in de enquête hebben een ordinaal meetniveau. Dat geldt voor de items die betrekking hebben op de houding van de respondenten tegenover de aspecten van de wet en ook voor veel items die betrekking hebben op de beleidspercepties en achtergrondfactoren. Dit betekent strikt genomen dat de analyse zich beperkt tot methoden die bij dat meetniveau passen. Niet alleen moeten dan multi-variate analysemethoden buiten beschouwing blijven, maar de samenstelling van variabelen waarbij gebruik wordt gemaakt van factor-analyse, behoort dan ook tot de onmogelijkheden. Wij kiezen in navolging van anderen voor een minder strikte benadering (zie onder anderen: Gadourek, 1965; Wippler, 1968; Bertrand, 1981; Van Vught, 1982; zie ook Swanborn, 1984).⁴

LISREL

Bij de analyse van het theoretisch model maken we in paragraaf 9.5. gebruik van een multivariate analysetechniek, te weten Lisrel. Deze techniek is geschikt voor de bestudering van *lineaire structurele relaties* tussen variabelen. Zij is in 1973 geïntroduceerd door de Zweed Jöreskog en door deze samen met Sörbom later omgewerkt tot computerprogramma's (Sörbom en Jöreskog, 1981; Jöreskog en Sörbom, 1984). In ons land hebben Saris en Stronkhorst (1984) en Verschuren (1980 en 1986) bijdragen geleverd aan het stimuleren van het gebruik van Lisrel in de sociale wetenschappen. Voor uitgebreide beschouwingen over deze analysetechniek en het bijbehorende programma LISREL VI, verwijzen we naar de genoemde literatuur.

9.3.2. Samenstelling van de variabelen

Bij de constructie van de items en de vragenlijst is het theoretisch kader met zijn verschillende elementen als uitgangspunt genomen. Voor de constructie van de samengestelde variabelen gebruiken we factoranalyse als hulpmiddel. De items functioneren als indicatoren. Bij de constructie van de variabelen weegt behalve de uitkomst van de factoranalyses ook mee, het belang van de indicatoren gezien vanuit het perspectief van het theoretisch model en het onderzoeksobject: de Wet geluidhinder. Bij twijfel zijn de niet-technische overwegingen zelfs doorslaggevend.

Voor de factoranalyse zijn de items gecontroleerd op scheefheid van de verdeling. Indicatoren met een sterk scheve verdeling zijn van de analyse uitgesloten, tenzij ze voor de theorie of het onderzoeksobject zeer essentieel zijn.⁵

In de factoranalyses zijn als schaalbaar opgenomen de items met een hoge lading op de factor met de hoogste eigenwaarde en tegelijkertijd een lage lading op de andere geëxtraheerde factoren. Dit alles na orthogonale rotatie onder toepassing van het varimaxcriterium. Het theoretisch model is als uitgangspunt genomen. Bijlage V bevat een overzicht van de resultaten van de factoranalyses.

Mede op grond van de scheefheidstest en de factoranalyse zijn in totaal 19 variabelen geconstrueerd. Deze 'constructen' zijn alle van het Likert-type. Ze zijn geformeerd als een gewogen som van de item-scores. Van de normale wegingsfactor 1 is slechts zeer sporadisch afgeweken, namelijk alleen dan wanneer een item op grond van het theoretisch model en op grond van onze kennis van het materiële object van deze studie, de Wet geluidhinder, buitengewoon indicatief werd gevonden. In die gevallen was de wegingsfactor: 2. De geconstrueerde variabelen staan in Bijlage V, paragraaf V.5.

9.4. Kwantitatieve beschrijving van de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder

In deze paragraaf geven we een beschrijving van de mate van acceptatie van de verschillende aspecten van de Wet geluidhinder in de onderzochte gemeenten. Zoals in paragraaf 9.2. is aangegeven, zijn de resultaten van de enquête gewogen naar grootteklasse van de gemeenten.⁶ In de volgende paragrafen wordt tevens diverse malen gerefereerd aan gemeentegrootte klassen. In Bijlage IV zijn de waarderingen voor enkele onderdelen van de Wgh afgezet tegen de omvang van gemeenten.

9.4.1. *Het bestaan van de wet*

De meeste lokale uitvoerders in het onderzoek accepteren het feit dat er een aparte administratiefrechtelijke regeling is, die zich richt op het voorkomen en beperken van geluidhinder. Driekwart van de actores is van mening dat geluidhinder op z'n minst een maatschappelijk probleem kan worden genoemd. Een oplossing voor het probleem wordt door vrijwel iedereen gewenst en daarbij is ook algemeen de gedachte, dat de samenleving niet in staat is tot oplossingen te komen zonder dat de overheid hoeft in te grijpen. Zelfs personen die geluidhinder slechts een beperkt maatschappelijk probleem vinden, menen dat de overheid moet interveniëren. Het bestaan van overheidsbeleid ter bestrijding of voorkoming van geluidhinder is daarmee grotendeels geaccepteerd.

Ruim de helft van de lokale uitvoerders meent dat de wet zeer zeker op haar plaats is en een grote bijdrage levert aan de oplossing van lawaai-overlast in de samenleving. Zo'n 80% van de ondervraagden onderschrijft de noodzaak van een aparte wet naast de mogelijkheden die verschillende regelingen zoals de Hinderwet, de WRO en de APV's reeds boden.

In Hoofdstuk 6 signaleerden we dat men in kleine landelijke gemeenten geluidhinder nauwelijks een maatschappelijk probleem vindt. Ook uit de enquête blijkt, dat in diverse kleine gemeenten geluidhinder geen groot maatschappelijk probleem wordt gevonden. In de grotere gemeenten wordt geluidhinder in het algemeen wel als een serieus probleem gezien. In die gemeenten wordt ook in sterkere mate dan in de kleinere gemeenten de noodzaak van een aparte wet benadrukt. In enkele van de kleinere gemeenten zijn de uitvoerders van mening dat met (bijstelling van) de bestaande regelingen had kunnen worden volstaan. De mate van acceptatie van het bestaan van de Wgh is bij de kleinere gemeenten meer verdeeld dan bij de grotere gemeenten.⁷ (Zie ook: Bijlage IV, Tabel IV.1.).

Dat het bestaan van de wet in redelijke mate wordt geaccepteerd, houdt echter niet in, dat er dan ook algemene actieve steun mag worden verwacht. Dit wordt duidelijk als we bedenken dat toch ruim 70% van degenen die in Nederland een belangrijk deel van de wet moeten uitvoeren vindt, dat de wet niet echt een groot maatschappelijk probleem aanpakt. Bovendien vindt toch nog zo'n 40% van de ondervraagden dat de wet niet meer dan een bijdrage, in elk geval geen grote bijdrage, levert aan de oplossing van een probleem waarvoor zij in uitgebreide mate regels stelt. We zijn in dat verband nagegaan, hoe geluidhinder in de gemeenten wordt gezien in vergelijking met de andere componenten van milieu, te weten afval, bodem, lucht en water. Het blijkt, dat in de meeste gemeenten het geluidhinderprobleem in vergelijking met de andere componenten geen hoge prioriteit heeft. In slechts éénachtste van de gemeenten heeft geluidhinder de hoogste prioriteit. De betreffende gemeenten zijn over verschillende grootteklassen verdeeld. In ruim 31% van de gemeenten heeft geluidhinder de laagste prioriteit. In nog eens

25% respectievelijke 21% van de gevallen komt deze component op de derde respectievelijk vierde plaats (Bijlage IV, Tabel IV.2.). De lage prioriteit telt des te zwaarder, als wordt bedacht dat gemeenten in principe geen bevoegdheden hebben op het terrein van de bestrijding van verontreiniging van lucht en water.

9.4.2. De opzet en structuur van de wet

De mate van acceptatie van de opzet en structuur van de wet valt op grond van de analyse van het empirisch materiaal met behulp van factoranalyse uiteen in acceptatie van vormgevingskenmerken en van inhoudelijke kenmerken van de wet (Bijlage V, paragraaf V.1.2.). De inhoudelijke kenmerken van de wet worden overwegend in hoge mate geaccepteerd. De vormgeving wordt echter door velen niet acceptabel gevonden. De omvang van de wet, met haar grote aantal hoofdstukken, artikelen en verwijzingen, is daarvoor in de eerste plaats verantwoordelijk. Driekwart van de lokale uitvoerders vindt de wet veel te omvangrijk. Maar ook de gelede normstelling, gepaard gaande met een groot aantal algemene maatregelen van bestuur, wordt door het grootste deel (56%) van de betrokkenen negatief gewaardeerd.

De negatieve beoordeling van de omvang van de wet blijkt niet veel te verschillen tussen de gemeenten van verschillende grootte, al zijn er meer actores van kleinere dan van grotere gemeenten die moeite met die omvang hebben. Ten aanzien van de acceptatie van de uitwerking in algemene maatregelen van bestuur hebben een meerderheid van de kleinere gemeenten en een minderheid van de grotere gemeenten acceptatieproblemen. Dit beeld komt redelijk overeen met de resultaten uit het zesde hoofdstuk, waar bleek dat de acceptatie van de vormgeving in de kleinere gemeenten vrij laag is (Bijlage IV, Tabel IV.1.).

Tabel 9.1. Geeft een overzicht van de waardering door de lokale uitvoerders van de verschillende inhoudelijke kenmerken van de wet.

Alle inhoudelijke kenmerken worden door een grote meerderheid van de betrokken actores geaccepteerd. Opvallend is, dat er nauwelijks problemen met de normstelling zijn.⁸ Daarnaast hebben weinigen moeite met het feit dat de normen in de wetstekst zelf zijn opgenomen in plaats van bijvoorbeeld in algemene maatregelen van bestuur.

Meer bezwaren zijn er tegen het onderscheid in binnen- en buitenstedelijk gebied, dat als gekunsteld wordt ervaren. Men vindt het vreemd, dat wegen in de binnensteden waar harder dan 50 km per uur mag worden gereden, als buitenstedelijk worden aangemerkt en dat daarom een andere norm van kracht is. In de kleine gemeenten leeft dit probleem niet, maar in de grotere gemeenten des te meer. In 71% van de grote en 38% van de middelgrote gemeenten is dit kenmerk van de wet problematisch.

Tabel 9.1. Positieve waardering van de opzet en structuur van de Wet geluidhinder (in procenten)

Onderscheiden kenmerken	Score	
Landelijke normstelling	96,6	
Normstelling in de wet	89,8	
Verschillende vormen van geluidhinder in één wet	88,5	
Onderscheid tussen bestaande en nieuwe situaties	89,5	
Onderscheid tussen binnenstedelijke en buitenstedelijke situaties	85,4	
Zowel sanering als preventie	96,6	
'De vervuiler betaalt'	94,5	
Gebruik heffingsgeld voor financiering van het uitvoeringsapparaat	84,3	
Aparte vergunning	61,9	
Decentrale uitvoering	97,1	N = 71

Het onderscheid in bestaande en nieuwe situaties wordt grotendeels geaccepteerd. De problemen met dit onderscheid hebben, zoals we in de eerdere hoofdstukken zagen, hoofdzakelijk betrekking op de overgangsproblemen die zijn ontstaan als gevolg van de gefaseerde invoering van het onderdeel verkeerslawaaï.

De meeste verdeeldheid bestaat over het principe van een aparte geluidhindervergunning die door de provincie aan de A-inrichtingen moet worden verstrekt. De gemeenten hebben hier in het kader van de wet geen taak. De wet brengt echter met zich mee, dat de gemeenten hun taak in het kader van de Hinderwet kwijtraken, omdat de verlening van de Hinderwetvergunning, samen met de geluidhindervergunning en de vergunning van de Wet inzake de luchtverontreiniging (Wlv), naar de provincies overgaat. De gemeenten raken daardoor voor de bedrijven die A-inrichtingen zijn, bevoegdheden en legesinkomsten kwijt. De actoren in de kleine en middelkleine gemeenten tillen daar niet zo zwaar aan, maar in de andere categorieën gemeenten vindt telkens de meerderheid van de betrokkenen deze overgang een probleem. Men heeft er het idee zelf heel goed in staat te zijn de milieuproblematiek rond de bedrijven aan te pakken. Van de vertegenwoordigers van de gemeenten waar geen A-inrichtingen zijn en de bevoegdheid in het kader van de Hinderwet dus niet overgaat naar de provincie - tenzij men bedrijven binnen de jurisdictie heeft die onder de Wlv vallen - oordeelt slechts 16% negatief over dit

principe, terwijl van de andere gemeenten zo'n 50% daarover een negatief oordeel heeft.⁹

De aansluiting die door de wetgever is gezocht tussen de Wgh en de WRO wordt door driekwart van de uitvoerders positief beoordeeld. Toch ervaart ruim 60% in de praktijk van de uitvoering problemen met die aansluiting. Ongeveer 12% meent, dat er grote tot zeer grote problemen zijn, terwijl de resterende 28% nauwelijks problemen ervaart.

Zoals kon worden verwacht beoordelen alle actores die zeer grote problemen in de praktijk signaleren, het principe van de aansluiting zeer negatief en degenen die geen problemen signaleren hebben een (zeer) positief oordeel.

De negatieve beoordeling van de aansluiting bestaat vooral bij degenen die meer vertragingen van het Wgh-aspect in de ruimtelijke ordening waarnemen dan van andere belangen die daarin een rol spelen. Van hen oordeelt namelijk de helft de aansluiting negatief, terwijl van degenen die niet meer vertragingen aan het Wgh-aspect dan aan andere aspecten in de ruimtelijke ordening toedichten, ruim negentig procent de aansluiting positief beoordeelt.¹⁰ (Bijlage IV, tabel IV.3.).

Wat betreft de reikwijdte van de wet is het opvallend, dat er in relatief grote mate steun bestaat voor het opnemen van luchtvaartlawaai in de Wgh. Uit de enquête blijkt dat driekwart van de respondenten van mening is dat lawaai van vliegtuigen afkomstig van binnenlandse vliegvelden, in de Wgh zou moeten worden geregeld en niet in de Luchtvaartwet, zoals thans het geval is. In de grotere gemeenten kijkt men er niet anders tegenaan dan in de kleinere gemeenten. Wel zijn er in enige mate verschillen tussen de gemeenten in de Randstad en elders in het land. In de laatste categorie is bijna 83% van mening dat vliegtuiglawaai volledig in de Wgh hoort, terwijl dit voor de randstad-gemeenten 28% lager ligt. Voor opname van lawaai op de arbeidsplaats in de wet is ook nog bijna een kwart van de gemeente-ambtenaren te vinden, terwijl in het zesde hoofdstuk leek dat hieraan weinig behoefte bestond. Voorts meent 40% dat het onjuist is, dat burengerucht niet in de wet wordt opgepakt. In de gemeenten met minder dan 50.000 inwoners zijn er meer voorstanders te vinden voor opname van deze lawaai vorm in de wet dan in de grotere gemeenten (42% versus 17%). Dit komt overeen met het inzicht, dat we al hadden, namelijk dat in gemeenten waar de diversiteit aan lawaai vormen geringer is, burengerucht als een relatief belangrijke lawaai vorm wordt gezien.

Ongeveer 45% heeft er weinig vertrouwen in, dat de geluidhinder van inrichtingen die onder de Mijnewet, de Kernenergiewet of de Afvalstoffenwet vallen en buiten het bereik van de Wgh blijven, voldoende kan worden bestreden. De meningen zijn over de verschillende gemeenten verdeeld en hebben vooral betrekking op het feit dat het zoneringsinstrument niet op die inrichtingen van toepassing is (Bijlage IV, Tabel IV.1.).

Er bestaat kennelijk bij veel lokale vertegenwoordigers behoefte aan uitbreiding van de werkingssfeer van de wet. Deze behoefte komt niet zozeer voort uit het idee dat de wet onvoldoende lawaai vormen regelt en dus het maatschappelijk probleem geluidhinder niet echt aanpakt, alswel uit het idee dat geluidsoverlast elders niet goed is geregeld. Het sterkst is dit het geval bij vliegtuiglawaai. Zij die geluidhinder een groot maatschappelijk probleem vinden, zijn in grote meerderheid (89%) voorstander van opname van deze lawaai vorm in de wet. Het motief is daarbij niet dat de wet daardoor een meer zinvolle inhoud krijgt. Van degenen die nu al vinden dat de wet een zinvolle bijdrage levert aan de bestrijding van geluidhinder, willen toch veruit de meesten dat vliegtuiglawaai in de wet wordt opgenomen. Van degenen die de bijdrage van de Wgh lager inschatten zijn er minder die deze lawaai vorm willen opnemen.¹¹ Burengerucht is een probleem, dat een substantiële bijdrage levert aan geluidhinder als maatschappelijk probleem (in kleine gemeenten meer dan in grote gemeenten, hebben we hiervoor gezien), maar er is geen verband te ontdekken met de bijdrage van de Wgh aan de oplossing van dat probleem. Wat men ook van de bijdrage van de Wgh aan de oplossing van het probleem vindt, rond de 60% wil burengerucht in de wet opnemen (Bijlage IV, Tabel IV.4.).

9.4.3. Het instrumentarium in de wet

In de vorige hoofdstukken constateerden we dat de mate van acceptatie van het instrumentarium relatief hoog was. Datzelfde beeld verschaft nu de enquête onder gemeenten, zoals Tabel 9.2. laat zien.

Het oordeel over de algemene maatregelen van bestuur komt overeen met het oordeel over de vormgevingskenmerken van de wet, dat in de vorige paragraaf is behandeld. Over slechts enkele van de andere instrumenten zijn de meningen verdeeld. In de eerste plaats is dat het goedkeuringsinstrument. Vooral de wettelijke noodzaak van goedkeuring door de minister van de ontheffing die door Gedeputeerde Staten (GS) is verleend, wordt laag gewaardeerd. Het goedkeuringsinstrument is omslachtig en tijdrovend, maar ook een onnodige beknotting van de beleidsvrijheid van de lagere overheden, vindt men. Dezelfde motieven spelen een rol bij de acceptatie van het instrument 'Ontheffing van grenswaarden'.

Bij de opzet en structuur van de wet hebben we al gewezen op de bezwaren tegen het principe van een aparte vergunning. Deze bezwaren worden door een deel van de ondervraagden herhaald ten aanzien van het vergunningeninstrument. Behalve het bezwaar, dat de bevoegdheid tot vergunningverlening gemeenten is ontnomen, geven sommigen te kennen dat zij de zoveelste milieuvergunning een te zware last voor de bedrijven vinden.¹² Dezelfde mening bestaat bij een klein deel van de ambtenaren over de geluidhinderheffing.

Tabel 9.2. Positieve waardering van het instrumentarium van de Wet geluidhinder (in procenten)

Onderscheiden instrumenten	Score
Algemene maatregelen van bestuur	54,9
Indicatief Meerjarenprogramma	90,5
Goedkeuring door hogere overheden	63,0
Gemeentelijke recreatieverordening	88,8
Recreatievergunning	86,5
Vergunning voor A-inrichtingen	84,3
Heffing voor A-inrichtingen	89,0
Zonering industrieterreinen	93,3
Zonering wegen	90,5
Akoestisch onderzoek	95,4
Ontheffing van grenswaarden	75,9
Saneringsprogramma's	93,8
Wallen en schermen	76,6

N = 71

De mate van acceptatie van het zoneringsinstrument is vrij hoog in die zin, dat slechts weinig lokale uitvoerders hier problemen mee hebben. Er is weinig verschil tussen de beoordeling van het zoneringsinstrument voor verkeerslawaaï en dat voor industrielawaai.

Als onderdeel van de zonering van wegen en de maatregelen die er moeten worden genomen, ontmoeten de wallen en schermen de nodige bezwaren. De bezwaren hebben vooral betrekking op de optische vervuiling, die volgens de betrokkenen vooral ook door de burgers als negatief wordt ervaren. Opmerkelijk is, dat men in gemeenten met een relatief hogere bevolkingsdichtheid, waar het plaatsen van schermen en het opwerpen van wallen relatief moeilijk is en waar wellicht eerder stedenbouwkundige verstoringen kunnen optreden, niet negatiever tegen deze instrumenten aankijkt dan in andere gemeenten.

9.4.4. De voorwaarden voor uitvoering van de wet

Uit Tabel 9.3. blijkt dat de acceptatie van de voorwaarden voor uitvoering van de Wet geluidhinder bij de betrokken gemeentefunctionarissen aanmerkelijk minder hoog is dan die van de opzet en structuur en van het instrumentarium.

Bij de gefaseerde invoering is het niet zozeer de fasering zelf, maar veel meer de timing van de fasering, die negatief wordt beoordeeld. Het is de betrokkenen niet duidelijk welke ratio achter de timing zit. Bovendien

zorgt het grote verschil in tijd bij de invoering van de onderdelen verkeerslawaaï in nieuwe en in bestaande situaties voor allerlei overgangsproblemen. Er is een samenhang tussen de acceptatie van de timing van de invoering en de acceptatie van het onderscheid in bestaande en nieuwe situaties. Van degenen die dat onderscheid negatief waarderen, vindt

Tabel 9.3. Positieve waardering van de voorwaarden voor uitvoering van de Wet geluidhinder (in procenten)

Onderscheiden voorwaarden voor uitvoering	Score
Gefaseerde invoering	76,6
Timing van de invoering	61,1
Middelen voor het uitvoeringsapparaat	39,7
Projectsubsidies	43,1
Hoeveelheid informatie	65,7
Kwaliteit van de informatie	78,6
Aansluiting van de informatie op de behoefte	56,3
	N = 71

77% ook de timing negatief, terwijl van degenen die het onderscheid positief waarderen slechts 34% de timing negatief beoordeelt.¹³ (Bijlage IV, Tabel IV.5.).

Een positieve beoordeling van de beschikbare financiële middelen valt bij de gemeenten niet te verwachten. Er zijn bijna evenveel gemeenten die de beschikbare projectsubsidies niet genoeg vinden, als er gemeenten zijn, waar men de middelen voor de opbouw van het ambtelijk apparaat onvoldoende acht. Het blijkt, overeenkomstig datgene wat we in het zesde hoofdstuk aantreffen, dat men in de grotere gemeenten de middelen die vanaf 1979 voor het apparaat beschikbaar waren meer toereikend acht dan in de kleinere gemeenten het geval is. Met name in de grote gemeenten vindt men de vergoedingen voor de apparaatskosten voldoende. Voorts valt op, dat slechts éénvijfde van de middelkleine gemeenten daarover tevreden is. De mate van acceptatie van de projectsubsidies is gelijkelijk over de verschillende gemeentegrootteklassen verdeeld (Bijlage IV, Tabel IV.1.).

Over de kwaliteit van de informatie die door het ministerie van VROM ter beschikking is gesteld, wordt slechts door een kwart van de gemeen-

tefunctionarissen negatief geoordeeld. Daarbij zijn er weinig verschillen tussen de acties uit gemeenten van verschillende omvang.¹⁴

Er zijn meer uitvoerders die vinden dat de hoeveelheid informatie die men vanuit Leidschendam krijgt toegestuurd te groot is. Maar ook hierbij bestaat slechts in beperkte mate verschil tussen gemeenten van verschillende omvang.

Een nog groter deel van de uitvoerders vindt de aansluiting van de verkregen informatie op de behoefte aan informatie over de wet niet acceptabel. Er bestaat wel degelijk een behoefte aan informatie maar deze wordt niet door de papierstroom van het ministerie van VROM bevredigd. De redenen daarvan zijn al in het zesde hoofdstuk aan de orde geweest. Ook hier blijken weinig verschillen tussen de gemeenten te zijn.

9.4.5. De Wet geluidhinder geaccepteerd?

De conclusie van deze paragraaf moet zijn, dat door de lokale uitvoerders van de Wet geluidhinder in hoge mate wordt geaccepteerd dat overheidsbeleid wordt gevoerd voor de bestrijding en voorkoming van geluidhinder van verschillende bronnen en in verschillende situaties. Het aantal geluidsvormen waartegen expliciet beleid moet worden gevoerd zou wat hen betreft zelfs nog wel kunnen worden uitgebreid. Met name in de grotere gemeenten wordt geluidhinder als een serieus maatschappelijk probleem gezien. Overheidsoptreden is gewenst. Deze hoge mate van acceptatie moet echter worden gezien in het licht van een vermoedelijk hoge mate van acceptatie van milieuhygiënebeleid in het algemeen, waarvan geluidhinderbeleid deel uitmaakt. De opkomst van de aandacht voor milieuhygiëne in de jaren zestig en de groei van de aandacht in het daarop volgende decennium en tegen de tijdgeest in, ook nog in de jaren tachtig, hebben er toe bijgedragen dat het geluidhinderbeleid als onderdeel van het milieuhygiënebeleid in redelijke mate wordt geaccepteerd. Binnen het milieubeleid heeft het geluidhinderbeleid in de onderzochte gemeenten een lage prioriteit.

Met name in verschillende kleinere gemeenten heeft men er moeite mee dat aan het geluidhinderbeleid een aparte wet ten grondslag ligt. Ook zonder de Wgh zou geluidhinderbestrijding vanwege de overheid mogelijk zijn. Voor de meeste uitvoerders is geluidhinderbeleid echter niet goed denkbaar zonder deze Wgh. De wet geeft de aanzet tot het beleid en zonder haar zou er niets gebeuren.

Dat wil niet zeggen, dat iedereen daarom ook tevreden is over deze wet. Met name de vormgeving van de wet is voor velen onacceptabel en geeft aanleiding tot de nodige irritaties over de wet als geheel. Deze acceptatieproblemen werpen hun schaduw vooruit op de mate van acceptatie van de meer inhoudelijke aspecten van de wet. De inhoudelijke principes en het instrumentarium van de wet worden op zichzelf in relatief hoge mate geaccepteerd. De acceptatieproblemen die er zijn, hebben betrekking op die inhoudelijke aspecten van de wet welke er toe bijdragen dat

de gemeenten beslissings- en handelingsruimte wordt ontnomen. Voorts bestaan acceptatieproblemen waar het tempo van de beleidsvoeringsprocessen in de gemeente wordt beïnvloed door de voorschriften in de wet, of waar dat tempo afhankelijk is van de voortgang van beleidsprocessen in andere delen binnen de overheid. Acceptatieproblemen ontstaan eveneens als de uitvoerders voor interpretatieproblemen worden gesteld die door hen binnen het kader van de wet niet kunnen worden opgelost. In het geval van de Wgh wordt de lokale uitvoerders ruimte ontnomen om zelf te handelen en te beslissen, daar waar de vergunningverlening overgaat naar de provincie, de provincie beslist over ontheffingen, goedkeuringen en goedkeuringsprocedures moeten worden afgewacht, vergelijkbare stedelijke situaties in het ene geval als binnenstedelijk en in het andere geval als buitenstedelijk worden aangemerkt, en het onduidelijk is of men heeft te maken met bestaande of nieuwe situaties, waarvoor verschillende regelgevingsregimes gelden.

De mate van acceptatie van de voorwaarden voor uitvoering is minder hoog dan die van de inhoudelijke aspecten van de wet. De acceptatieproblemen moeten worden gezien in het licht van hetgeen in de vorige alinea is aangegeven. Bij de lage appreciatie van de beschikbare financiële middelen is het opmerkelijk dat de beschikbare middelen voor de opbouw van het uitvoeringsapparaat in de grotere gemeenten positiever wordt gewaardeerd dan in de kleinere gemeenten. De dosering van de middelen-toewijzing is hier wellicht debet aan. De acceptatieproblemen rond de informatievoorziening door het ministerie zijn opmerkelijk als wordt bedacht, dat die is bedoeld om de invoering en de uitvoering van de wet te vergemakkelijken. Dit geldt overigens voor de voorwaarden voor uitvoering in het algemeen.

Evenals de mate van acceptatie van de vormgeving van de wet, werpt de mate van acceptatie van de voorwaarden voor uitvoering haar schaduw over de mate van acceptatie van de inhoudelijke aspecten van de wet, waardoor voor de acceptatie van de wet als geheel een beeld ontstaat dat negatiever is dan op grond van de houding tegenover de meer inhoudelijke aspecten van de wet zou kunnen worden verwacht.

Hoewel de acceptatieproblemen rond de Wet geluidhinder niet zeer groot zijn, moet worden bedacht dat zij bestaan bij degenen wier handelen en beslissen bepalend zijn voor de mate waarin de doelstellingen van het beleid worden gerealiseerd. Voorts gaat het hierbij voor een deel om personen die hun existentie als overheidsfunctionaris voor een deel of zelfs geheel aan de wet ontleen.

9.5. Kwantitatieve analyse van het theoretisch model

9.5.1. *Uitgangsmodel en empirisch model*

In deze paragraaf onderwerpen we het theoretisch model voor de verklaring van de mate van acceptatie van beleid aan een empirische toets en daarmee testen we tevens de theoretische veronderstellingen die we in de negen verwachtingen in de paragrafen 3.3. en 3.4. hebben vastgelegd. Zoals we in 9.3. hebben aangegeven, gebruiken we daarbij de Lisrel-analysetechniek.

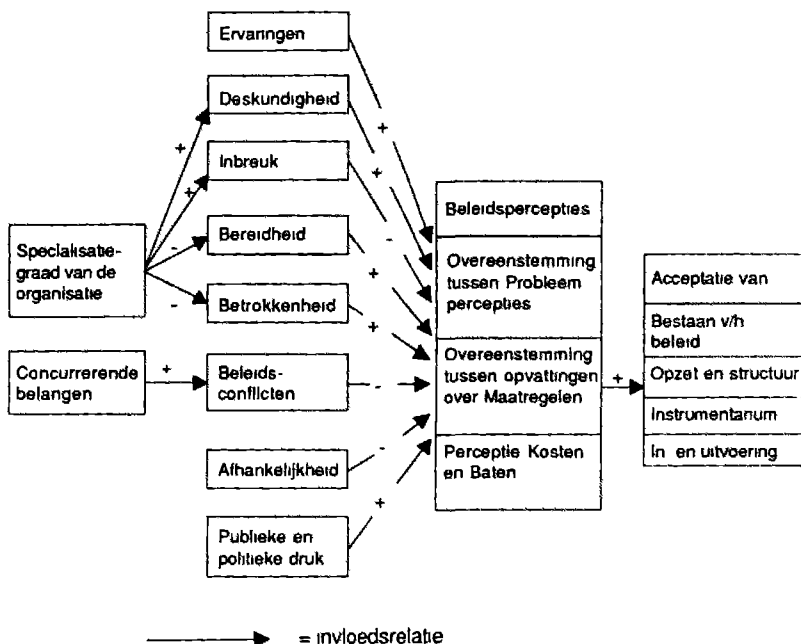
Op grond van de kwalitatieve analyses in de vorige drie hoofdstukken is het theoretisch model in paragraaf 9.1. iets bijgesteld (zie Figuur 9.1. op blz. 154). Het uitgangsmodel voor de analyse van de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder moet nog iets worden aangepast ten opzichte van het bijgestelde theoretisch model. De constructie van de samengestelde variabelen (paragraaf 9.3.2. en Bijlage V) laat zien dat enkele onderdelen van theoretisch model voor de analyse van de acceptatie van de Wgh in een aantal componenten moeten worden uiteen gelegd.

Zoals uit Bijlage V, paragraaf VI.2. blijkt, dient de mate van acceptatie van de opzet en structuur van de wet te worden gesplitst in acceptatie van inhoudelijke principes en acceptatie van de vormgeving. Dit komt overeen met de resultaten uit Hoofdstuk 6 die een dergelijk onderscheid suggereren. Voorts blijkt uit paragraaf V.3.3. van dezelfde bijlage dat aan de 'Interne positie' drie componenten zijn te onderscheiden, te weten de inbreuk van de Wgh op het bestaand beleid, de bereidheid van anderen in de organisatie om rekening te houden met de Wgh en de mate waarin de sector geluidhinder wordt betrokken bij de beleidsvoering op de relevante terreinen.

Voor de eenvoud van de presentatie zijn in Figuur 9.2. niet alle individuele verwachte effecten tussen de achtergrondfactoren en de beleidspercepties en tussen de beleidspercepties en de acceptatie-objecten aangegeven. Naast de wel aangegeven vijf effecten tussen de achtergrondfactoren onderling, bevat het uitgangsmodel $8 \times 3 = 24$ verwachte effecten tussen achtergrondfactoren en beleidspercepties en nog eens $3 \times 5 = 15$ verwachte effecten tussen beleidspercepties en acceptatie-objecten.

Vanwege de hoge mate van complexiteit van het model, is het tijdens de analyse met Lisrel opgedeeld en zijn drie deelanalyses uitgevoerd naar de invloed van de achtergrondfactoren op respectievelijk de mate van overeenstemming tussen probleempercepties, de mate van overeenstemming tussen opvattingen over te nemen maatregelen en de perceptie van de kosten en baten. Daarna is, gegeven de uitkomst van deze drie deelanalyses een vierde deelanalyse uitgevoerd naar de invloed van de drie beleidspercepties op de mate van acceptatie van de verschillende aspecten van de Wet geluidhinder. Bij elk van de deelanalyses is er naar gestreefd een resultaat te krijgen waarbij de modellen zo goed mogelijk passen bij de empirische data.

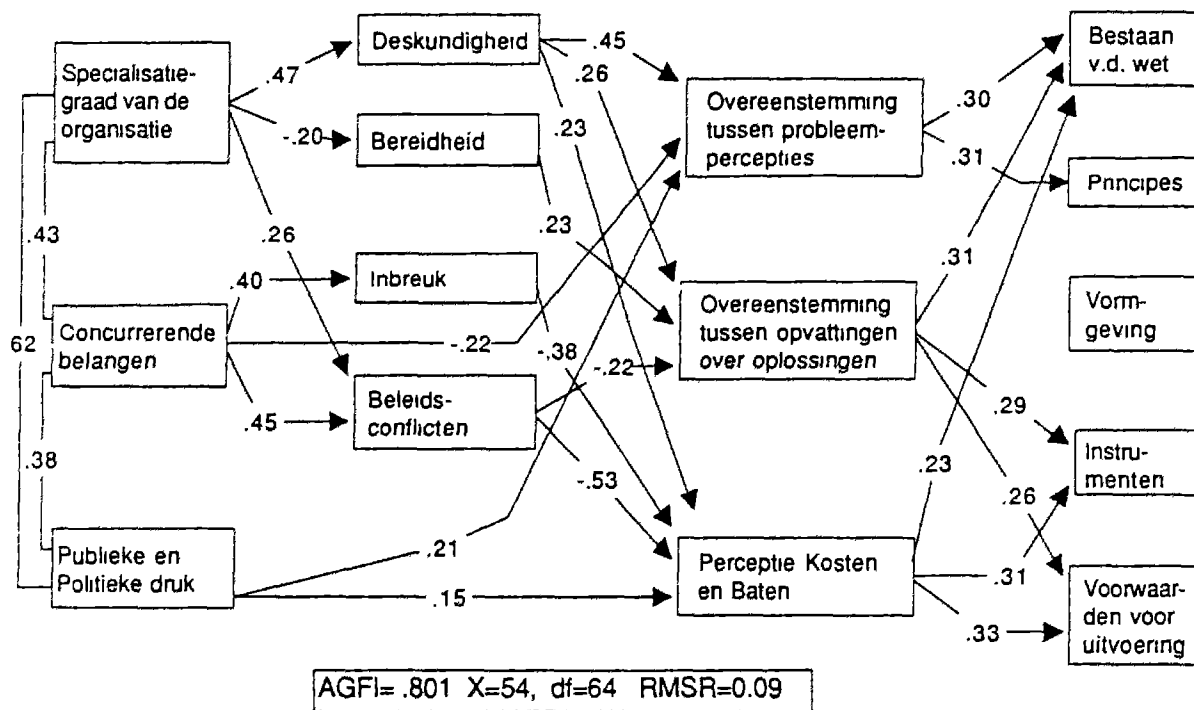
Figuur 9.2. Uitgangsmodel voor de analyse van de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder



De input voor de Lisrel-analyses werd gevormd door het theoretisch uitgangsmodel in Figuur 9.2. en de correlatiematrix uit Figuur VI.1. in Bijlage VI. Het eindresultaat van de deelanalyses is het causaal model voor de verklaring van de mate van acceptatie van de aspecten van de Wet geluidhinder, dat in Figuur 9.3. is opgenomen. Gelet op het aantal vrijheidsgraden in het model, is de 'modelfit' (de mate waarin het gevonden model past bij de empirische data) bevredigend te noemen.¹⁵

Figuur 9.3 laat in vergelijking met Figuur 9.2 een forse reductie zien van het aantal variabelen en het aantal effectparameters (respectievelijk van 18 naar 15 en van 44 naar 23). Er kunnen enkele niet van tevoren verwachte invloedsrelaties worden aangegeven die, zoals we nog zullen zien, goed verdedigbaar zijn in het licht van ons theoretisch kader. We zullen hieronder de resultaten van de analyse eerst waar nodig toelichten om ze daarna in het licht van de in het derde hoofdstuk geformuleerde verwachtingen te interpreteren.

Figuur 9.3. Causaal model voor de verklaring van de mate van acceptatie van de onderscheiden aspecten van de Wet geluidhinder door lokale uitvoerders



Vergelijken we de beide figuren uit de vorige subparagraaf wat betreft de invloed van de achtergrondfactoren op de beleidspercepties, dan zien we dat de variabelen 'Betrokkenheid', 'Ervaringen' en 'Afhankelijkheid' uit het empirisch model wegvallen. Hun invloed is niet significant en bovendien bijna gelijk aan nul.

Daarnaast blijkt dat de invloed van de andere twee componenten van 'Interne positie', te weten 'Inbreuk' en 'Bereidheid' beperkt blijft tot 'Perceptie Kosten en Baten' respectievelijk 'Overeenstemming tussen opvattingen over maatregelen'. De effecten van de drie componenten van 'Interne positie' op de verschillende beleidspercepties blijken bij nadere analyse niet of nauwelijks te worden beïnvloed door de 'Specialisatiegraad van de organisatie'.

Wat betreft de variabele 'Inbreuk' blijkt, dat een betere model-fit wordt verkregen als we een effect postuleren van de mate waarin belang wordt gehecht aan doeleinden van concurrerende beleidsterreinen op de mate waarin wordt waargenomen dat de Wgh een inbreuk betekent op de verschillende beleidsprocessen in de gemeenten (de parameter is 0.40). Zonder dit effect is de invloed van 'Specialisatiegraad van de organisatie' op 'Inbreuk' significant en volgens verwachting (0.24). Door de invloed van 'Concurrerende belangen' er bij op te nemen, wordt dat effect sterk gereduceerd tot 0.08 en blijkt dus nagenoeg een schijneffect te zijn. De 'modelfit' verbetert door het effect dat van de specialisatiegraad van de organisatie uitgaat weg te laten.

De invloed van 'Beleidsconflicten' beperkt zich tot de variabelen 'Overeenstemming tussen opvattingen over maatregelen' (-0.22) en 'Perceptie Kosten en Baten' (-0.53). Het veronderstelde indirecte effect van de mate waarin doeleinden op concurrerende beleidsterreinen als belangrijk voor een gemeente worden aangemerkt, blijkt een direct effect op de mate van overeenstemming tussen probleempercepties te zijn. Het directe effect van de mate waarin beleidsconflicten door de ambtelijke uitvoerders zelf worden signaleerd op de mate van overeenstemming tussen probleempercepties is niet alleen niet significant, maar ligt dermate dicht bij nul, dat nauwelijks van enige invloed kan worden gesproken. Het indirecte effect van de variabele 'Concurrerende belangen' wordt daardoor ook klein ($0.57 * -0.10 = -.057$) naast het directe effect -0.31.

De Lisrel-analyses suggereren voorts dat 'Beleidsconflicten' niet alleen wordt beïnvloed door 'Concurrerende belangen' maar ook door de variabele 'Specialisatiegraad van de organisatie' (0.26). In de gemeenten waarvan de specialisatiegraad van de sector Milieu laag is - dit hangt in sterke mate samen met de omvang van een gemeente, dus in dit geval gaat het om de kleinere gemeenten¹⁶ - en de uitvoerders naast milieu en geluidhinder vaak ook voor de Wgh relevante andere beleidsterreinen

behartigen, signaleren de betrokkenen nauwelijks conflicten tussen de beleidsterreinen. Daar waar de uitvoerders vooral op milieu en geluidshinder zijn gericht, zien zij de conflicten wel. Deze gevonden relatie past binnen de constatering uit het zesde hoofdstuk, dat in de kleinere gemeenten geen arenavorming plaatsvindt. Behalve arena's waar verschillende actoren elkaar treffen, kunnen we in de overdrachtelijke zin ook spreken van arena's waar verschillende soorten beleid elkaar treffen.

De invloed van 'Publieke en politieke druk' bestaat alleen ten aanzien van 'Overeenstemming over probleempercepties' (0.21) en 'Perceptie Kosten en Baten' (0.15). Deze laatste effectparameter is niet significant. Bij nadere analyse blijkt, dat hier de financiële en de niet-financiële kosten en baten apart in beschouwing moeten worden genomen. Dan blijkt namelijk dat de invloed van de politieke druk op de niet-financiële kosten en baten volgens verwachting significant positief (0.32) en het effect op de financiële kosten niet significant is. Het zwakke effect zoals dat in Figuur 9.3. tot uitdrukking komt, wordt dus veroorzaakt door de invloed op de financiële component van de variabele 'Perceptie kosten en baten'.

Ook het aantal veronderstelde effecten van de beleidspercepties op de acceptatie van de verschillende aspecten van de Wgh is op grond van de analyses sterk afgenomen. Het meest opvallende resultaat is het feit dat de acceptatie van de *vormgeving* van de wet los staat van de beleidspercepties en dus niet met behulp van ons model kan worden verklaard. Alle veronderstelde effecten in de richting van dit aspect zijn niet significant en bijna nul. In tegenstelling tot de mate van acceptatie van de andere aspecten van de Wgh mag de mate van acceptatie van de vormgeving van de wet niet worden gezien als iets dat varieert afhankelijk van lokale omstandigheden, persoonsgebonden beleidspercepties en dergelijke.¹⁷

De variatie in de mate van acceptatie van het *bestaan van de wet* wordt beïnvloed door de lokale beleidspercepties. In ongeveer gelijke mate wordt zij bepaald door de mate van overeenstemming tussen probleempercepties en tussen opvattingen over maatregelen van de lokale uitvoerders versus die van de wet (beide effecten zijn 0.31) en in mindere mate door het saldo van de gepercipieerde kosten en baten (0.23). Bij hun oordeel over het bestaan van de wet betrekken de lokale uitvoerders dus de situatie in hun gemeente. De lokale geluidhinderlijke situaties alsmede de passendheid van de maatregelen daarbij, zijn voor de uitvoerders hun referentiekader als zij een oordeel geven over de wet in het algemeen. In mindere mate is dit het geval bij de mate van acceptatie van de *inhoudelijke principes* die aan de wet ten grondslag liggen. Alleen de mate van overeenstemming tussen probleempercepties is hier van belang. De effectparameter is 0.31. De mate van acceptatie van de principes van de wet wordt kennelijk voor een belangrijk deel bepaald door beleidspercepties die buiten het model gelegen zijn.

De mate van acceptatie van het *instrumentarium* van de wet staat los van de concrete probleempercepties, maar wordt vooral bepaald door de nutscalculaties. Als referentiekader voor de acceptatie van dit aspect van de wet dienen in de eerste plaats de gepercipieerde kosten en baten die deze wet voor de gemeenten met zich mee brengt (0.31) en in de tweede plaats de betekenis van het instrumentarium voor de oplossing van de concrete knelpuntsituaties (0.29).

Datzelfde geldt voor de *voorwaarden voor uitvoering*. De mate van acceptatie ervan drijft vooral op de kosten en baten die men aan het beleid meent te kunnen ontleen (0.33).

9.5.3. Oordeel over de verwachtingen in het theoretisch kader

Op grond van de resultaten van de Lisrel-analyses kunnen we thans de in de paragrafen 3.3. en 3.4. van dit boek geformuleerde verwachtingen beoordelen op hun houdbaarheid in de empirie. We behandelen eerst de verwachtingen over de invloed van de onderscheiden beleidspercepties op de mate van acceptatie van de verschillende aspecten van de Wgh en gaan daarna in op de verwachtingen over de invloed van de achtergrondfactoren.

Probleempercepties

Verwachting 1: Naarmate voor concrete situaties de probleempercepties van de betrokken actoren en van het beleid meer met elkaar overeenstemmen, zullen de actoren het beleid in hogere mate accepteren.

We verwachten voor het onderzoek naar de Wet geluidhinder een positieve invloed van de mate waarin de lokale uitvoerders de door de Wgh als geluidhinderlijk aangeduide lokale situaties zelf ook als een probleem opvatten, op de mate van acceptatie van de verschillende aspecten van de wet. Uit de analyse blijkt, dat de invloed van de overeenstemming tussen probleempercepties zich beperkt tot de mate van acceptatie van het bestaan van de wet en van de inhoudelijke principes. In de gemeenten waar men niet of nauwelijks geluidhinderlijke situaties waarneemt, is de mate van acceptatie van deze algemene aspecten van de wet relatief laag. De mate van acceptatie van de concrete invulling van de wet met instrumenten en van de voorwaarden voor uitvoering staat grotendeels los van de probleempercepties. Daarbij is het opmerkelijk dat, zoals nadere analyse leert, het zoneringsinstrumentarium bij industrielawaai in hoge mate wordt geaccepteerd, terwijl een grote meerderheid geen knelpuntsituaties in de eigen gemeente waarneemt. De waardering voor dit instrument staat los van de beoordeling van industrielawaai in de eigen gemeente. Bij verkeerslawaai is wel een relatie tussen het zoneringsinstrument en de gepercipieerde problemen in de eigen gemeente. De voorwaarden voor uitvoering worden geheel los van de probleempercepties beoordeeld.

Opvattingen over maatregelen in concrete situaties

Verwachting 2: Naarmate voor concrete situaties de opvattingen over maatregelen in concrete situaties van de betrokken actoren en van het beleid meer met elkaar overeenstemmen, zullen de actoren het beleid in hogere mate accepteren.

We verwachten dus een positieve invloed van de mate waarin de opvattingen over maatregelen in de lokale geluidhinderlijke situaties overeenkomen met de oplossingen die de Wgh aandraagt, op de mate van acceptatie van de verschillende aspecten van de wet. Deze verwachting wordt grotendeels bevestigd door de empirie. Er gaat een significante invloed van uit op de acceptatie van het bestaan van de wet, het instrumentarium en de voorwaarden voor uitvoering.

Net als bij de mate van overeenstemming tussen probleempercepties het geval was, wordt de mate van acceptatie van het bestaan in relatief sterke mate door lokale percepties bepaald. Nadere analyse toont aan, dat met name de noodzaak van een aparte wet voor geluidhinderbestrijding wordt onderschreven door degenen die de oplossingen van de wet voor de eigen gemeente wel zien zitten. Kennelijk kon men met de bestaande regelingen moeilijk uit de voeten en was de komst van de Wgh het antwoord op de lokale behoeften. De mate van acceptatie van de noodzaak tot overheidsinterventie is, zoals we in 9.4. hebben gezien, hoog en staat volledig los van de beoordeling van de eigen situatie. Men laat zich hierbij kennelijk door meer algemene normen en waarden leiden.

De acceptatie van het zoneringsinstrumentarium kan niet worden los gezien van de toepassing van de instrumenten in een bepaald geval. Een positieve waardering van de toepassing van de grenswaarden in de lokale situaties en van de mogelijkheden die de wet aandraagt voor het oplossen van knelpunten beïnvloedt in redelijke mate de acceptatie van het instrumentarium.

Een zelfde invloed gaat van deze beleidsperceptie uit op de mate van acceptatie van de voorwaarden voor uitvoering. Volgens de verwachting zou tevredenheid over de oplossingen in concrete situaties er toe moeten leiden dat de uitvoerder mogelijke tekortkomingen in de voorwaarden voor uitvoering (zelden worden de financiële middelen als toereikend beschouwd) milder waarderen dan degenen die de concrete oplossingen niet zien zitten. Het blijkt inderdaad dat het met name de voor de projecten beschikbare financiële middelen zijn die positiever beoordeeld worden naarmate de opvattingen over maatregelen meer overeenstemmen.¹⁸

Saldo van de kosten en baten

Verwachting 3: Naarmate de betrokken actoren een positiever saldo van de kosten en baten van het beleid percipiëren, zullen zij het beleid in hogere mate accepteren.

We verwachten voor de Wet geluidhinder een positief effect van de mate waarin de lokale uitvoerder een positief saldo van de financiële en niet-financiële kosten en baten van de wet percipiëren op de mate van acceptatie van de wet. Deze beleidsperceptie blijkt de acceptatie van aspecten van de Wgh op een vergelijkbare wijze te beïnvloeden als de vorige beleidsperceptie doet. De invloed betreft vooral de acceptatie van de voorwaarden voor uitvoering en van het instrumentarium.

Bij de beïnvloeding van de acceptatie van de voorwaarden voor uitvoering zijn het met name de financiële kosten en baten die er toe bijdragen, dat naarmate een negatiever saldo voor de gemeenten wordt gepercipieerd, dit aspect in het algemeen minder wordt geaccepteerd. Het blijkt dat het hierbij niet alleen gaat om de acceptatie van de beschikbare financiële middelen, zoals vergoedingen voor de opbouw van het ambtelijk apparaat en projectsubsidies. In gemeenten waar men relatief veel kosten percipieert, worden ook de gefaseerde uitvoering en de informatievoorziening door het ministerie van VROM negatief gewaardeerd.

Bij de bepaling van de acceptatie van het instrumentarium zijn vooral de niet-financiële kosten en baten van belang. Het zijn niet zozeer de financiële kosten van de instrumenten, maar met name de negatieve overige effecten die men er aan onderkent, die hier bijdragen aan de acceptatieproblemen.

Het saldo van de kosten en baten heeft een zwakkere invloed op de acceptatie van het bestaan van de Wgh en de beoordeling van de inhoudelijke principes heeft weinig te maken met de kosten en baten die aan de wet worden onderkend.

Deskundigheid

Verwachting 4: Naarmate de betrokken actoren deskundiger zijn op een bepaald beleidsterrein, zullen hun probleempercepties en opvattingen over maatregelen meer in overeenstemming zijn met die van het beleid en zal het saldo van de kosten en baten die zij aan het beleid onderkennen positiever zijn.

In het kader van het onderzoek naar de Wet geluidhinder betekent dit dat er positieve effecten worden verwacht van de variabele 'Deskundigheid' op de variabelen betreffende de percepties van de betekenis van de Wgh voor de concrete lokale situaties. Deze verwachting wordt door de analyse van het onderzoeksmateriaal bevestigd. Degenen die zich deskundig achten op het terrein van de wet en zich vertrouwd weten met de geluidhinderproblematiek in hun gemeente, hebben in mindere mate bezwaren tegen de betekenis van de wet voor de eigen gemeente, dan degenen die menen weinig inzicht te hebben in het geluidhinderbeleid en in de geluidhinderproblematiek. De laatsten lijken de wet, gezien het relatief sterke effect op de variabele 'Overeenstemming over probleempercepties', enigszins buiten de deur te willen houden. Waar niet of nauwelijks

geluidhinderlijke situaties zijn, behoeft de wet immers ook niet te worden toegepast.

Uit nadere analyse blijkt dat naarmate de lokale uitvoerders zich deskundiger achten op het terrein van de wet, zij vooral meer niet-financiële baten dan kosten aan de wet onderkennen.¹⁹

We hebben tevens verondersteld dat de deskundigheid van de betrokkenen zal afhangen van de *Specialisatiegraad van de organisatie*. Deze relatie is in dit hoofdstuk toegespitst op de perceptie van de eigen deskundigheid (zie Bijlage V, par V.3.2.). In de gemeenten waar de uitvoerders de gelegenheid hebben zich voor een belangrijk deel van hun werktijd met de Wgh bezig te houden en waar de sector milieu in redelijke mate is verzelfstandigd, zijn de ambtenaren volgens eigen inzichten in redelijke mate deskundig op het gebied van de Wet geluidhinder in het algemeen en de lokale akoestische situaties in het bijzonder.²⁰

Ervaringen

Verwachting 5: Naarmate de ervaringen van de betrokken actores met vergelijkbaar beleid positiever zijn, zullen hun probleempercepties en opvattingen over maatregelen meer in overeenstemming zijn met die van het beleid en zal het saldo van de kosten en baten die zij aan het beleid onderkennen positiever zijn.

We mogen in ons onderzoek dus positieve relaties verwachten tussen de variabele 'Ervaringen' enerzijds en de variabelen betreffende de beleidspercepties anderzijds. Deze verwachting moet blijkens de analyseresultaten worden verworpen. Ervaringen met beleidsinstrumenten die vergelijkbaar zijn met die in de Wgh hebben geen invloed op de manier waarop de lokale uitvoerders tegen de betekenis van de wet voor de eigen gemeente aankijken.²¹

Concurrende belangen en beleidsconflicten

Verwachting 6: Naarmate de betrokken actores minder belangenconflicten tussen een beleid en de belendende beleidsterreinen onderkennen, zullen hun probleempercepties en opvattingen over maatregelen meer in overeenstemming zijn met die van het beleid en zal het saldo van de kosten en baten die zij aan het beleid onderkennen positiever zijn.

We hebben de betreffende achtergrondfactor gesplitst. We hebben verondersteld dat de mate waarin de betrokkenen zelf conflicten tussen het Wgh-beleid en andere beleidsterreinen onderkennen, van invloed is op de percepties van de betekenis van de Wgh in de concrete situaties. Er zijn daarnaast belangen op bepaalde beleidsterreinen aan te wijzen die als zodanig conflicteren met het Wgh-belang. We veronderstellen dat naarmate zij aan die belangen meer gewicht toekennen de betrokkenen ook zelf in sterkere mate beleidsconflicten zullen onderkennen.

We verwachten dus een positieve invloed van de mate waarin de lokale uitvoerders gewicht toekennen aan de concurrerende belangen op de mate waarin zij beleidsconflicten percipiëren. Verder verwachten we dat de percepties van de betekenis van de Wgh voor de eigen gemeente negatief worden beïnvloed door de mate waarin de betrokkenen beleidsconflicten onderkennen.

Uit de analyses blijkt, dat deze verwachtingen worden bevestigd. Naarmate de lokale uitvoerders de door ons geselecteerde en als concurrerend aangeduide beleidsdoelen als belangrijk voor de gemeente aanmerken, onderkennen zij ook in relatief sterke mate conflicten tussen het Wgh beleid en de belendende beleidsterreinen. Daarbij kan vooral worden gedacht aan het verkeersbeleid en het grondbeleid.

De verwachting moet worden geamendeerd voor de invloed op de variabele 'Overeenstemming tussen probleempercepties'. Deze variabele wordt niet beïnvloed door de beleidsconflicten die de betrokkenen zelf aangeven, maar door het gewicht dat zij toekennen aan de concurrerende belangen. De analyse geeft verder aan, dat de mate waarin men beleidsconflicten onderkent, niet alleen afhangt van het gewicht dat aan de concurrerende belangen wordt toegekend, maar ook van de specialisatiegraad van de organisatie. Daar waar verschillende sectoren in het gemeentelijk apparaat zijn verzelfstandigd, percipieert men in sterkere mate beleidsconflicten dan in de andere gemeenten. In de meer gespecialiseerde gemeenten verschijnen de sectoren meer als zelfstandige eenheden in de beleidsarena.

In het zesde hoofdstuk is gesuggereerd, dat niet de specialisatiegraad maar de omvang van de gemeente hier van invloed is. Daarbij werd bedoeld op de omvang van het gemeentelijk apparaat als afgeleide van het aantal inwoners, maar op de mogelijkheden die in kleine, hoofdzakelijk landelijke gemeenten bestaan om oplossingen te vinden daar waar voldoende ruimte is om te bouwen en afstand te bewaren tussen geluidsbronnen en ontvangers. Nadere analyse van het onderhavige materiaal, ondersteunt echter de interpretatie die hierboven is gegeven. Mocht de interpretatie van het zesde hoofdstuk juist zijn, dan zou de relatie tussen specialisatiegraad en de mate waarin beleid conflicteert, een schijnrelatie moeten zijn als in de analyse rekening wordt gehouden met gemeente-omvang, bevolkingsdichtheid, het al dan niet in een landelijke provincie gelegen zijn en de urbanisatiegraad. We kunnen dit nagaan met behulp van de correlatiecoëfficiënt r en de partiële correlatiecoëfficiënt. De oorspronkelijke relatie ($r=0.45$, $p=0.000$) vermindert inderdaad sterk als voor gemeente-omvang wordt gecontroleerd (partiële correlatiecoëfficiënt is 0.24 , $p=0.029$), maar blijft significant aanwezig. Als we voor de andere drie variabelen controleren vermindert de oorspronkelijke relatie veel minder sterk.²² De conclusie is dus dat wellicht de gemeente-omvang, in de zin van het inwonertal, enige invloed heeft, maar dat het vooral gaat om de invloed van de omvang en de daaraan gekoppelde specialisatiegraad van het gemeentelijk apparaat op de variabele 'Beleidsconflicten'.

Interne positie

Verwachting 7: Naarmate de betrokken actoren aan een beleidssector een sterkere positie in de organisatie toekennen, zullen hun probleempercepties en opvattingen over maatregelen meer in overeenstemming zijn met die van het beleid en zal het saldo van de kosten en baten die zij aan het beleid onderkennen positiever zijn.

Voor het onderzoek naar de Wgh verwachten we de mate waarin de lokale uitvoerders aan de sector geluidhinder binnen het gemeentelijk apparaat een sterke positie toekennen, positief van invloed is op de beleidspercepties. De interne positie van de geluidhindersector is in dit hoofdstuk uiteen gelegd in: de mate waarin de voor de Wgh eerst verantwoordelijke ambtelijke uitvoerders door de vertegenwoordigers van de belendende beleidsterreinen in de beleidsvoering worden betrokken, de bereidheid van de genoemde vertegenwoordigers om geluidhinderaspecten in het eigen beleid te betrekken, en de inbreuk van de Wgh op de bestaande beleidsprocessen in de gemeente (zie Bijlage V, par. V.3.3.).

De drie componenten blijken elk in beperkte mate van invloed op de beleidspercepties. Daardoor is de invloed van de interne positie als geheel zwak en vindt de bovengenoemde verwachting dus nauwelijks steun in de empirie. De mate waarin de eerst verantwoordelijke ambtelijke uitvoerders worden betrokken, blijkt op geen van de drie beleidspercepties van invloed. Als de uitvoerders constateren dat zij niet of nauwelijks worden betrokken, dan leidt dit er niet toe dat zij de percepties van de betekenis van de wet voor de eigen gemeente bijstellen.

De variabele 'Bereidheid' is alleen van invloed op de opvattingen over maatregelen. Naarmate de betrokkenen minder bereidheid binnen het gemeentelijk apparaat signaleren om met de Wgh-aspecten rekening te houden, zijn zij geneigd de oplossingen, die dan toch van weinig invloed zullen zijn, negatiever te waarderen. Bij deze variabele blijkt dat de specialisatiegraad van invloed is op de interne positie van de sector geluid. Hoe gespecialiseerder de gemeentelijke organisatie op het terrein van milieu en geluidhinder, des te kleiner is de bereidheid binnen het ambtelijk apparaat om met geluidhinderaspecten rekening te houden. De verzelfstandiging van de beleidssectoren leidt ertoe, dat de betrokkenen zich in sterkere mate op de eigen sector richten en zich afsluiten van de invloeden van andere sectoren. Het effect in het model is gelijk aan de coëfficiënt r uit de correlatiematrix uit Figuur VI.1. in Bijlage VI. Uit die matrix is ook af te lezen in hoeverre de specialisatiegraad met de andere twee componenten van de achtergrondfactor 'Interne positie' correleert. Het verband tussen de specialisatiegraad en de mate waarin de voor de uitvoering van de Wgh eerst verantwoordelijke ambtenaren bij de beleidsvoering worden betrokken, bestaat wel volgens de verwachting, maar is niet significant. De verzelfstandiging van de beleidssectoren zou volgens verwachting tevens met zich meebrengen, dat de betrokkenen in sterkere mate menen, dat de Wgh een inbreuk is op de beleidsprocessen in de

ruimtelijke ordening, de volkshuisvesting en het verkeer en vervoer.²³ Uit de analyses blijkt, dat deze verwachte relatie geen belangrijke rol speelt. Wat de mate waarin de betrokkenen waarnemen dat de Wgh een inbreuk betekent op de bestaande beleidsprocessen wel beïnvloedt, is de mate waarin aan de met de wet concurrerende belangen een groter gewicht wordt toegekend.

De invloed van de mate waarin de Wgh een inbreuk betekent op de bestaande beleidsprocessen in het gemeentelijk apparaat, bestaat alleen volgens verwachting voor het saldo van de kosten en baten. Nadere analyse leert, dat het hierbij vooral gaat om de financiële kosten en baten. Daarvan wordt het saldo negatiever ingeschat, naarmate de betrokkenen menen, dat de wet meer een inbreuk betekent.

Afhankelijkheid van de organisatie

Verwachting 8: Naarmate de betrokken actoren hun organisaties in het kader van een beleid minder afhankelijk achten van andere organisaties, zullen hun probleempercepties en opvattingen over maatregelen meer in overeenstemming zijn met die van het beleid en zal het saldo van de kosten en baten die zij aan het beleid onderkennen positiever zijn.

Voor het onderzoek naar de Wgh verwachten we dus een negatieve invloed op de beleidspercepties van de mate waarin de lokale uitvoerders hun gemeente afhankelijk achten van andere organisaties, zoals het ministerie van VROM, de provincie en bedrijven. De verwachting moet op grond van de analyse worden verworpen. Deze achtergrondfactor speelt geen rol in het empirisch gevonden model. Lokale uitvoerders van de Wgh verbinden geen consequenties aan het feit, dat hun gemeente in het kader van de uitvoering van de wet afhankelijk wordt van de provincies in verband met het verlenen van ontheffingen en van het ministerie van VROM voor de beschikbaarheid van de financiële middelen voor de uitvoering en voor de informatie over de uitvoering van de wet. Zoals in het zesde hoofdstuk bleek, wordt die afhankelijkheid als zodanig wel negatief gewaardeerd, maar dit heeft geen directe weerslag op de perceptie van de betekenis van de wet voor de gemeenten.

Publieke en politieke druk

Verwachting 9: Naarmate de betrokken actoren aangaande het beleidsprobleem meer publieke en politieke druk op hun organisatie waarnemen, zullen hun probleempercepties en opvattingen over maatregelen meer in overeenstemming zijn met die van het beleid en zal het saldo van de kosten en baten die zij aan het beleid onderkennen positiever zijn.

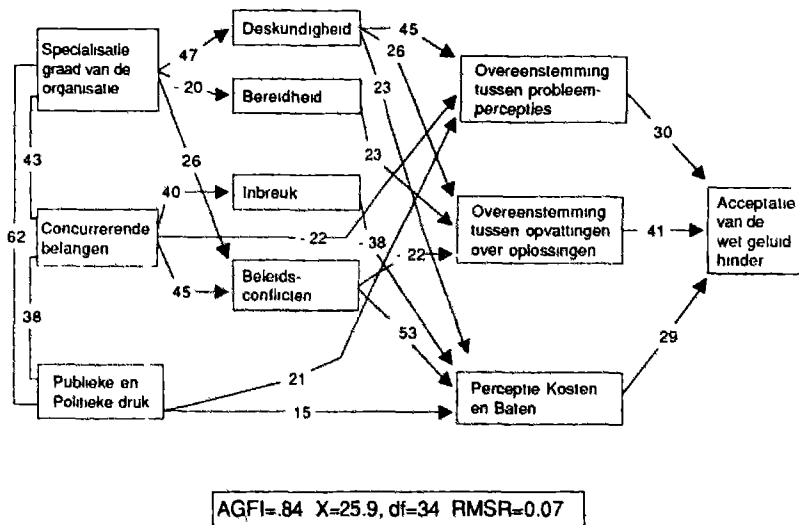
Voor het Wgh-beleid verwachten we een positieve invloed van de mate waarin de lokale uitvoerders publieke en politieke druk op hun gemeente waarnemen, op de beleidspercepties. Deze verwachting vindt geen sterke steun in de empirie. De invloed op de variabele 'Overeenstemming tussen

opvattingen over maatregelen' ontbreekt, en die op 'Perceptie kosten en baten' is vrij zwak. De analyseresultaten laten zien dat voor de niet-financiële kosten en baten de verwachting wel wordt ondersteund. Indien de uitvoerders een sterke publieke en politieke druk waarnemen, zijn zij eerder geneigd de krachtens de wet gedefinieerde probleemsituaties als zodanig te onderschrijven en de positieve effecten van de wet te benadrukken tegenover de mogelijke negatieve effecten.

9.5.4. De mate van acceptatie van de Wet geluidhinder verklaard

Ons onderzoek naar de Wet geluidhinder hebben we gericht op aspecten die aan de wet zijn te onderscheiden. In deze paragraaf construeren we de variabelen van de aspecten tot één schaal, zodat een beeld wordt verkregen van de mate waarin de acceptatie van de Wgh door de beleids-percepties en achtergrondfactoren in het model wordt bepaald. Conform de methode in paragraaf 9.2., construeren we de variabele 'Acceptatie van de wet' met behulp van factor-analyse.²⁴ Aan de Lisrel-analyse ligt de correlatiematrix uit Figuur VI.2. (Bijlage VI) ten grondslag. Het gaat in deze paragraaf om het rechter deel van Figuur 9.4.

Figuur 9.4 Causaal model voor de verklaring van de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder door de lokale uitvoerders



De figuur laat nog eens zien dat Verwachting 1 tot en met Verwachting 3 uit ons theoretisch kader, over de invloed van de percepties van de

betekenis van de Wgh in concrete lokale situaties op de mate van acceptatie van de wet, niet behoeven te worden verworpen.

Met name de perceptie van de betekenis van de in de wet voorgestelde maatregelen voor de concrete lokale situaties, zijn van invloed op de mate van acceptatie van de wet als geheel. Of uitvoerders menen dat ze met de wet in de concrete situaties uit de voeten kunnen en of de wet oplossingen aandraagt die zij zelf ook als de meest optimale mogelijkheden in de gegeven situaties zien, is van invloed op de mate van acceptatie van de wet als geheel.

De effectparameters in het model geven de directe effecten tussen de variabelen weer. Conform ons theoretisch kader bestaan alleen directe effecten tussen de achtergrondfactoren en beleidspercepties, tussen enkele achtergrondfactoren onderling en tussen de beleidspercepties en de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder. Er zijn geen directe effecten van de achtergrondfactoren op de mate van acceptatie van de wet verondersteld. Figuur 9.4. geeft echter aan, dat er wel indirecte effecten bestaan. Over de bepaling van directe, indirecte en totale effecten hebben we elders geschreven (Potman en Verschuren, 1987). In Bijlage VII staat een matrix met totale effecten van de achtergrondfactoren op de beleidspercepties en de acceptatie van de wet en van de beleidspercepties op de acceptatie. Omdat we de directe invloed van de achtergrondfactoren op de acceptatie hebben uitgesloten, zijn de totale effecten erg laag. En omdat er tussen de beleidspercepties en acceptatie alleen directe effecten zijn verondersteld, zijn de totale effecten gelijk aan de effectparameters in Figuur 9.4.

Als we alleen kijken naar de hoogte van de totale effecten, dan blijkt dat van de achtergrondfactoren alleen de deskundigheid van de uitvoerders, de mate waarin de uitvoerders conflicten met ander beleid percipiëren en de mate waarin zij het nodige gewicht toekennen aan de belangen die in principe concurrerend zijn met het Wgh-belang, via de beleidspercepties een redelijk effect hebben op de mate van acceptatie van de wet. Hieruit blijkt nog eens het relatieve belang van deze achtergrondfactoren in het model.

9.6. Acceptatie en uitvoering

De relevantie van de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder voor de uitvoeringsprocessen rond de wet moet tot uitdrukking komen in een positieve samenhang tussen acceptatie en uitvoering. Deze samenhang, die geen onderdeel uitmaakt van het theoretisch model, zullen we thans beschouwen.

In Hoofdstuk 3 is aangegeven en in de vorige hoofdstukken is aangetoond, dat diverse factoren de mate van uitvoering van beleid beïnvloeden. De factoren beïnvloeden elkaar ook mogelijk onderling. Een oorzaak-ge-

volgrelatie tussen acceptatie en uitvoering kan moeilijk worden aangetoond. Methodisch zou dit ook niet verantwoord zijn, omdat sprake is van twee verschillende analyseniveaus. Enerzijds gaat het over de acceptatiehouding op individueel niveau en anderzijds over het uitvoeringsgedrag dat aan een organisatie wordt toegeschreven. Wel kunnen we nagaan of de beide variabelen volgens de verwachting positief samenhangen en welke nuanceringsen daarin zijn aan te brengen.

De uitvoering van de Wet geluidhinder door de gemeenten is gemeten met behulp van een aantal items in de enquête. In Bijlage V hebben we op basis van deze items en op grond van factoranalyse de samengestelde variabele 'Uitvoering' geconstrueerd, die een indicatie geeft voor het tempo van de uitvoering van de wet door de gemeenten. Het blijkt dat ongeveer driekwart van de gemeenten in ons onderzoek tot de relatief actieve gemeenten kan worden gerekend.²⁵

De in paragraaf 9.5.4. geconstrueerde variabele 'Mate van acceptatie van de wet' hangt in relatief sterke mate samen met de variabele 'Uitvoering' ($r=0.40$, $p=0.008$). De verwachting dat naarmate de lokale uitvoerders wet meer accepteren, de uitvoering van de wet door de gemeenten sneller gaat, behoeft op grond hiervan dus niet te worden verworpen.

Kijken we naar de verschillende aspecten van de wet, dan blijkt, dat met name de mate van acceptatie van het bestaan van de wet en de mate van acceptatie van de vormgeving een belangrijke bijdrage leveren aan het gevonden verband tussen acceptatie en uitvoering (Bijlage VI, Figuur VI.3.).

Binnen de acceptatie tegenover het bestaan van de wet zijn het vooral de mate waarin geluidhinder in het algemeen als maatschappelijk probleem wordt gezien en de mate waarin een oplossing voor dat probleem wenselijk is, die aan de relatie bijdragen. De meningen van de respondenten over de vraag of de overheid hierin een actieve rol moet vervullen, over de noodzaak van een aparte milieuwet en over de mate waarin deze Wet geluidhinder bijdraagt aan de oplossing van het probleem geluidhinder, spelen eveneens een significante rol. Omgekeerd betekent dit, dat daar waar het bestaan van de wet door de primair betrokken uitvoerders niet zonder meer wordt geaccepteerd, uiteindelijk weinig uitvoeringsactiviteiten plaatsvinden. Extreem geformuleerd zouden we kunnen stellen, dat de acceptatie van het bestaan van de wet een minimum-voorwaarde is voor het in gang zetten van uitvoeringsactiviteiten. De andere aspecten van de wet doen kennelijk veel minder ter zake.

De houding tegenover de omvang van de wet draagt het sterkst bij aan het verband tussen de houding tegenover de vormgeving van de wet en de uitvoering. We hebben reeds gezien dat over de omvang van de wet bij de uitvoerders de nodige irritaties bestaan. Dit blijkt vooral het geval te zijn in de inactieve gemeente. De vormgeving van de wet draagt in dit geval ertoe bij dat de wet niet uitnodigt tot activiteit. Mogelijk is de vormgeving in dat verband belangrijker dan in de inhoud.

De oorspronkelijk gevonden relatie tussen acceptatie en uitvoering wordt slechts voor een deel verklaard door de omvang van gemeenten die zowel invloed heeft op de acceptatie van de wet als op de uitvoering ervan. In de grotere gemeenten verloopt de uitvoering voorspoediger dan in de kleinere en de betreffende houdingen tegenover de wet zijn er positiever (de partiële correlatiecoëfficiënt is 0.28, $p=0.05$).

Opvallend is, dat het verband tussen de acceptatie van de voorwaarden voor uitvoering en de uitvoering door de gemeenten door het constant houden van de variabele 'Gemeente-omvang' in betekenis toeneemt en conform de geformuleerde verwachting significant en positief is (partiële correlatiecoëfficiënt is 0.25, $p=0.05$). Overeenkomstig de uitkomsten van Hoofdstuk 6 speelt de acceptatie van de aspecten bestaan van de wet, vormgeving en voorwaarden voor uitvoering, een centrale rol en doen de houdingen tegenover de specifieke inhoud van de wet veel minder ter zake.

De conclusie is, dat er in beperkte mate een positieve relatie is tussen de houdingscomponenten van acceptatie op individueel niveau enerzijds en acceptatiegedrag anderzijds. Uit de empirie blijkt niet dat die relatie wel eens negatief zou kunnen zijn. Er zijn met andere woorden enerzijds in de relatief actieve gemeenten nauwelijks uitvoerders te vinden die overwegend negatief staan tegenover het bestaan van het beleid, de opzet en structuur ervan, het instrumentarium of de voorwaarden voor uitvoering. En anderzijds zijn er in de relatief inactieve gemeenten (ongeveer 25% van de gevallen) nauwelijks uitvoerders die toch overwegend positief staan tegenover de wet.

9.7. Samenvatting

In dit hoofdstuk hebben we de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder in gemeenten in kwantitatieve termen beschreven en het theoretisch kader en het model van deze studie op hun houdbaarheid getoetst. Het bleek dat de inhoudelijke opzet en structuur alsmede het instrumentarium van de wet in relatief hoge mate worden geaccepteerd. De omvang van de wet en de uitwerking ervan in een groot aantal uitvoeringsbesluiten worden daarentegen door weinig betrokkenen aanvaardbaar gevonden. De voorwaarden voor uitvoering die door de centrale overheid waren bedoeld om de in- en uitvoering van de wet te vergemakkelijken, worden eveneens slechts in beperkte mate geaccepteerd. Het bestaan van de wet kent in enige mate acceptatieproblemen, vooral waar lokale uitvoerders van mening zijn dat met reeds bestaande regelingen ook al het nodige kon worden gedaan aan bepaalde geluidhinderlijke situaties. Binnen het milieuhygiënebeleid van de lagere overheden heeft het geluidhinderbeleid overwegend een lage prioriteit.

Het theoretisch kader kan in zijn grondvorm worden gehandhaafd. De acceptatie van de verschillende aspecten van de wet wordt bepaald door de perceptie van de betekenis en consequenties van de wet voor de lokale situaties. Alleen de mate van acceptatie van de vormgeving van de wet staat los van deze beleidspercepties en kan dus niet met behulp van ons kader worden verklaard. Van de verwachtingen over de invloed van de achtergrondfactoren in het kader hebben we die voor de invloed van de ervaringen met vergelijkbaar beleid en van de perceptie van de afhankelijkheid van de eigen organisatie, volledig moeten verwerpen. De andere achtergrondfactoren blijken van invloed, al bepalen ze, de variabele 'Deskundigheid' uitgezonderd, niet elk van de drie beleidspercepties.

Tenslotte heeft de kwantitatieve analyse aangetoond, dat er een verband is tussen de mate van acceptatie van de Wgh en de uitvoering ervan door de gemeenten. Dit betekent, dat de bestuurskundige relevantie van het acceptatie-begrip op empirische gronden niet kan worden ontkend.

Deel III
Besluit

10 Terugblik en nabeschuwing

10.1. Inleiding

In dit slothoofdstuk geven we een terugblik op onze studie, beschouwen we mede op grond daarvan de relevantie van het acceptatie-begrip en schetsen we perspectieven voor verder onderzoek. De centrale probleemstelling van dit boek is: Wat is de relevantie van het begrip 'acceptatie van beleid' voor vraagstukken van besturing en beleidsvoering door de overheid en welke factoren zijn van invloed op de mate van acceptatie van een beleid door personen die bij dat beleid zijn betrokken? De onderzoeksvragen die aan deze probleemstelling zijn gekoppeld, worden in paragraaf 10.2. nog eens kort beantwoord. Voor een uitgebreider overzicht van de studie verwijzen we naar de samenvattingen van de verschillende hoofdstukken. In paragraaf 10.3. geven we een beschouwing naar aanleiding van de gehele studie, over het deel van de probleemstelling dat de relevantie van het acceptatie-begrip betreft. Paragraaf 10.4. beoogt handreikingen te geven om bij het ontwerpen van beleid om te gaan met mogelijke acceptatieproblemen rond beleidsmaatregelen. In de laatste paragraaf worden vooruitzichten geschetst voor nadere bestudering van acceptatie van beleid.

10.2. De onderzoeksvragen

10.2.1. Theorie

Eerste vraag: Hoe kan het begrip 'acceptatie van beleid' worden omschreven?

'Acceptatie van beleid' hebben we in deze studie omschreven als de houding (het geheel van cognities en affecten) van een persoon tegenover een beleid, die is gebaseerd op zijn of haar oordeel over het beleid (het bestaan, de vormgeving, de inhoud en effecten) in het licht van zijn of haar normen, waarden, wensen, verwachtingen, doeleinden, belangen of posities. De omschrijving impliceert dat de persoon zich ervan bewust is dat het beleid bestaat.

Tweede vraag: Wat is de bestuurlijke en bestuurswetenschappelijke relevantie van het begrip 'acceptatie van beleid'?

Deze vraag is in het tweede hoofdstuk van dit boek behandeld aan de hand van bestudering van de literatuur. De vraag betreft het deel van de probleemstelling waar we in de volgende paragraaf langer bij stilstaan. We

volstaan hier daarom met het kort beantwoorden van deze onderzoeksvraag.

Wat betreft de bestuurlijke relevantie blijkt, dat de mate van acceptatie van een beleid door bij dat beleid betrokken actoren binnen en buiten de overheid, mechanismen in werking stelt die bepalend zijn voor de mate waarin het openbaar besturen op grenzen stuit. Acceptatie houdt verband met de mate waarin de adressaten van een beleid dat beleid willen opvolgen. Samen met de kennis en capaciteiten die adressaten omtrent de opvolging van beleid hebben, beïnvloedt deze intentie de mate waarin een beleid daadwerkelijk wordt opgevolgd. Opvolging van beleid is een noodzakelijke voorwaarde voor doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid.

Verder is aangegeven dat het acceptatie-begrip binnen de bestuurswetenschappen een zelfstandige plaats inneemt naast andere begrippen betreffende de aanvaarding van beleid, zoals legitimiteit, gezag en conform handelen.

Bij legitimiteit gaat het net als bij acceptatie om de houding tegenover een object. Behalve beleid kunnen ook regimes, politieke systemen of besluitvormingsorganen tot objecten van legitimiteit worden gerekend. Legitimiteit van beleid kan diverse bases hebben, zoals de bronnen van het beleid, de procedures rond het beleid of de mate waarin het beleid in het algemeen past bij de waardenpatronen in een samenleving. Beleid hoeft niet op z'n specifieke inhoud en betekenis door een individu te worden beoordeeld om door hem toch legitiem te worden gevonden.

Net als legitimiteit heeft gezag niet alleen betrekking op beleid. Ook de bronnen van gezag en legitimiteit komen overeen. Het gezag van een beleid of een instantie blijkt uit het handelen van de subjecten.

Bij normconformiteit of conform handelen gaat het om handelen ongeacht de beoordeling van het beleid. Conform handelen is gedrag dat kan worden waargenomen en dat het resultaat is van allerlei prikkels die mogelijk betrekking hebben op het specifieke beleid, maar dat niet hoeft te berusten op aanvaarding van dat beleid.

Het begrip 'acceptatie van beleid' past beter dan de andere genoemde begrippen bij de aanvaardingsproblematiek in de hedendaagse samenleving. In de paragraaf 10.3. gaan we daarop nader in.

Derde vraag: Welke factoren kunnen als bepalend voor de mate van acceptatie van beleid worden onderscheiden?

Voor de beantwoording van deze vraag is een theoretisch kader ontwikkeld waarbij gebruik is gemaakt van theoretische noties van verschillende sociaal-wetenschappelijke disciplines.

De verklaring van de mate van acceptatie wordt in de eerste plaats gezocht in de percepties van actoren aangaande de betekenis van het beleid voor de eigen situaties. Deze 'beleidspercepties' betreffen de probleemdefinities en de maatregelen die het beleid aanreikt voor de

concrete situaties, en de kosten en baten die het beleid voor die situaties met zich meebrengt.

In tweede instantie is nagegaan, waardoor de beleidspercepties van een actor op hun beurt worden bepaald. We hebben verondersteld dat ze worden beïnvloed door percepties van de actor die betrekking hebben op kenmerken van hemzelf, van de organisatie waarin hij functioneert en van de omgeving van die organisatie. Op individueel niveau gaat het om de deskundigheid en ervaringen aangaande het beleid. Wat betreft de organisatie hebben de percepties betrekking op de positie van het beleid en van de bij dat beleid direct betrokkenen in de organisatie. Daarnaast hebben de percepties betrekking op de andere belangen van de organisatie dan die welke in het beleid tot uitdrukking komen. Wat betreft de omgeving van de organisatie is de aandacht gericht op de waargenomen afhankelijkheid van de eigen organisatie van andere organisaties en op de publieke en politieke druk die op de organisatie wordt uitgeoefend om aan de realisatie van het beleid mee te werken.

10.2.2. Empirie

Het ontwikkeld theoretisch kader is in dit boek geconfronteerd met empirisch materiaal dat is verkregen in een onderzoek naar de Wet geluidhinder.

Vierde vraag: In welke mate is er sprake van acceptatie van de Wet geluidhinder door bij die wet betrokken actores?

Voor de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder wordt de toon gezet door de wisselende mate van acceptatie van het bestaan van de wet, de acceptatieproblemen betreffende de in- en uitvoering en de overwegend lage mate van acceptatie van de vormgeving van de wet. De mate van acceptatie van de meer inhoudelijke kenmerken, te weten de inhoudelijke principes en het beleidsinstrumentarium, is blijkens de kwantitatieve analyse van de enquête onder Nederlandse gemeenten redelijk hoog. Uit de kwalitatieve analyses van enkele gemeenten en provincies blijkt echter, dat het randvoorwaardenstellende karakter van de harde normen en de procedures in de wet, toch bij diverse betrokkenen op de nodige weerstanden stuiten. Door deze specifieke problemen met de inhoud van de wet en het feit dat de lage mate van acceptatie van de vormgeving en ook van de in- en uitvoering de acceptatie van de inhoudelijke kenmerken lijken te overvleugelen, kan voor diverse actores per saldo een negatief beeld van de mate van acceptatie van de wet ontstaan.

Vijfde vraag: Welke factoren zijn van invloed op de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder?

Deze vraag kan niet in algemene termen worden beantwoord, omdat alleen voor de Nederlandse gemeenten een duidelijk beeld is verkregen. De mate van acceptatie van de Wet geluidhinder is bij de lokale over-

heden voor een deel afhankelijk van de betekenis van de wet voor de concrete lokale situaties. Met name de mate van acceptatie van het bestaan van de wet kan er niet los van worden gezien. Wat betreft de opzet en structuur van de wet, kan de vraag niet worden beantwoord voor de mate van acceptatie van de vormgeving van de wet, omdat het geconstrueerde model de acceptatie van de vormgeving niet kan verklaren. Verder worden het instrumentarium en de voorwaarden voor uitvoering niet beoordeeld in het licht van de vraag of en in welke mate er lokale geluidhinderproblemen zijn, maar in het licht van de vragen of men met de wet in de concrete situaties wat de maatregelen betreft uit de voeten kan en welke kosten en baten de wet voor de gemeente heeft.

Het blijkt dat van de achtergrondfactoren die we in het theoretisch kader hebben onderscheiden, met name de volgende via de invloed van de beleidspercepties mede bepalend zijn voor de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder: de deskundigheid van de betrokkenen op het terrein van de Wgh, de mate waarin men beleidsconflicten tussen het Wgh beleid en ander relevant beleid waarneemt en de publieke en politieke druk op de organisatie om iets aan lokale geluidhinderproblemen te doen. In mindere mate is van invloed, de positie van het geluidhinderbeleid en van de voor de uitvoering van de wet eerst verantwoordelijke functionarissen in de organisatie.

Zesde vraag: Hoe verhoudt de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder zich tot de uitvoering van de wet?

De mate van acceptatie van de wet kan niet worden toegeschreven aan een organisatie en is in ons onderzoek op individueel niveau bestudeerd. De relevantie van het acceptatie-begrip voor de bestuurswetenschap zou blijken, als de mate van acceptatie van invloed is op de mate van uitvoering door de organisaties en die uitvoering niet allerlei alternatieve verklaringen kent.

De kwantitatieve analyse van het onderzoeksmateriaal laat zien dat er in de gemeenten een redelijke samenhang is tussen de mate van acceptatie van de Wgh door de direct bij de uitvoering betrokken functionarissen in de gemeenten en de uitvoering van de wet door die gemeenten. Nadere analyse leert dat met name de acceptatie van het bestaan van de wet, de vormgeving en de voorwaarden voor uitvoering, in die samenhang van belang zijn. De waardering van de specifiek inhoudelijke aspecten van de wet doet voor de uitvoering veel minder ter zake.

In de kleine overheidsorganisaties en in bedrijven, waar het gedrag van een enkeling die zich met milieu bezighoudt tevens het aan de organisatie toe te schrijven gedrag is, blijkt de mate van acceptatie in nauw verband te staan met het uitvoeringsgedrag van de organisaties. In de grotere overheidsorganisaties zijn factoren die betrekking hebben op de interactie tussen individuen en op routines in de organisaties van invloed op de uitvoering. Veel van de alternatieve verklaringen voor de uitvoering van

beleid kunnen echter moeilijk worden los gezien van de houding van de betrokkenen tegenover de wet.

10.3. Plaats en relevantie van het acceptatie-begrip

In deze paragraaf beschouwen we de plaats en relevantie van het begrip 'acceptatie van beleid' naar aanleiding van de resultaten van de gehele studie. We gaan eerst in op het onderscheidend vermogen van het begrip voor de problematiek van aanvaarding van overheidsbeleid en komen dan op de relevantie van het begrip voor uitvoering en realisatie van beleid.

10.3.1. 'Acceptatie van beleid' als bestuurswetenschappelijk begrip

Eén van de centrale problemen van de moderne Westerse samenlevingen is, dat de aanvaarding van wetgeving en beleid door de leden van die samenlevingen niet meer zo vanzelfsprekend is als zij wellicht is geweest, of in elk geval door de gezagsdragers verondersteld werd te zijn. Daarmee is gepaard gegaan een toename van de problemen bij de uitvoering en de realisatie van beleid.

Deze verschijnselen laten zich nauwelijks bestuderen met behulp van gangbare sociaal- en bestuurswetenschappelijke begrippen, zoals met name gezag en legitimiteit. De voorheen zichtbare aanvaarding van overheidsbeleid kwam voort uit het verschijnsel dat beleid bepaalde bronnen van gezag en legitimiteit kende, die thans niet meer bestaan. Als beleid van bepaalde gezagsdragers of bronnen afkomstig was, via bepaalde procedures tot stand gekomen of aansloot bij algemeen gedeelde waarden en bij als algemeen gepercipieerde belangen, dan werd het om die redenen door grote groepen in de samenleving aanvaard.

De maatschappelijke ontwikkelingen van na de Tweede Wereldoorlog hebben daarin verandering gebracht. De toegenomen individualisering heeft er toe geleid dat maatschappelijke actoren een sterke nadruk zijn gaan leggen op het eigen belang en de bijdragen die overheidsbeleid daaraan zou kunnen leveren. Verder kan de emancipatie van het individu en de democratisering van verschillende delen van de samenleving mede worden beschouwd als uitvloeisel van die individualisering. Bestaande machts- en gezagsstructuren zijn erdoor veranderd. Dit heeft onder meer tot gevolg gehad dat de overheid niet langer wordt gepercipieerd als staande boven de samenleving, maar als staande in de samenleving, naast andere partijen. De invloed van de inbreng van de overheid als partij in het maatschappelijke krachtenveld is gaan afhangen van de erkenning, door de andere partijen, van de overheid als medespeler en van de aanvaarding van de prestaties van de overheid als zinvolle bijdragen in dat veld. De beoordeling van de inbreng van de overheid geschiedt daarbij in termen van de bijdrage aan de realisatie van de verschillende doeleinden

van de andere partijen, waarbij, zoals gezegd, die doeleinden in toenemende mate individueel zijn bepaald.

Deze ontwikkelingen worden voor landen als Nederland versterkt door de opkomst van de verzorgingsstaat en de crisis waarin zij is gaan verkeren. Schuyt (1978) heeft er op gewezen dat de verzorgingsstaat kan worden opgevat als een compromis van twee waardensystemen, namelijk het socialisme en het liberalisme. Het resultaat, de verzorgingsstaat, is volgens Zijdeveld (1986) echter gaan opereren als een waardenneutrale technestructuur. Ook de samenleving is, door het proces van verstatelijking, van die waardenneutraliteit doordrongen geraakt. Algemene en traditionele waarden, normen en betekenissen spelen geen rol meer bij de beoordeling van de prestaties van de overheid. Overwegingen van doeltreffendheid en doelmatigheid staan op de voorgrond.¹ Daar waar de verzorgingsstaat niet aan de hoog gespannen verwachtingen kan voldoen, ontstaat in nog sterkere mate een klimaat waarbij maatschappelijke actoren nagaan welk individueel voordeel zij kunnen ontleen aan een beleid van de overheid (Schuyt en Van der Veen, 1986).

De hier geschetste ontwikkelingen en de houdingen van burgers tegenover de overheid en haar beleid, betreffen niet alleen de burgers als zodanig, maar ook een deel van de burgers in hun hoedanigheid van ambtenaren en bestuurders van diverse overheden. De gezagsgetrouwe overheidsdienaar lijkt plaats te hebben gemaakt voor de mondige, politiek bewuste meedenker die zichzelf niet langer ziet als verlengstuk van het centraal gezag. In zijn uiterste vorm betekent dit, dat er ruimte is voor bestuurlijke en ambtelijke ongehoorzaamheid (Van den Burg, 1986). Steeds meer laten overheidsfunctionarissen zich bij hun handelen leiden door eigen overwegingen. Daarbij gaat het niet slechts om zaken van het eigen geweten (zie Bovens, 1987), maar ook om zaken die die de opportuniteit van een beleid voor de eigen situatie betreffen.

Het begrip 'acceptatie van beleid' sluit aan bij al deze ontwikkelingen. De mate van acceptatie van overheidsbeleid door individuele betrokkenen is ingegeven door de beoordeling van het beleid in het licht van de individuele waarden, normen, wensen, verwachtingen, doeleinden, belangen en posities van die betrokkenen. Burgers zowel als overheidsfunctionarissen, vragen zich voortdurend af waarom en waartoe een beleid bestaat en waarom het op een bepaalde manier is ingevuld en in welke mate het bijdraagt aan de effectieve en efficiënte realisatie van hun eigen doeleinden. Een begrip als legitimiteit geeft hierop nauwelijks zicht, terwijl het acceptatie-begrip dit verschijnsel als centraal punt van aandacht heeft.

Bij het onderzoek van een concreet beleidsterrein, heeft onze studie op een aantal punten laten zien, dat met het acceptatie-begrip verschijnselen kunnen worden bestudeerd waarvan bij het legitimiteitsbegrip (en ook bij 'gezag') moet worden geabstraheerd.

Ten eerste kunnen met het acceptatie-begrip verschillen worden aan-gegeven in de beoordeling van beleid door actoren die vergelijkbare sociale rollen in de samenleving vervullen. De studie laat zien dat bijvoorbeeld lokale uitvoerders (gemeentefunctionarissen) een beleid in verschillende mate accepteren. De percepties van de betekenis van het beleid voor de eigen concrete situaties blijken hierbij van invloed. Verder zijn individu- en contextgebonden factoren van invloed op de variatie in de percepties en daarmee op de variatie in de acceptatie van beleid.

Voorts zijn verschillende aspecten van beleid bij de uitwerking van het acceptatie-begrip te onderscheiden. De verschillende aspecten worden in verschillende mate geaccepteerd. In studies naar legitimiteit wordt niet gerefereerd aan verschillende te onderscheiden aspecten. Gegeven de onderscheiden legitimiteitsbases zou dat ook niet zinvol zijn. De beoordeling van bijvoorbeeld de vormgeving van beleid doet weinig toe of af aan de legitimiteit van het beleid. De bases van een beleid verschaffen immers het beleid als geheel zijn legitimiteit.

Het geval van de Wet geluidhinder laat zien, dat een beleid een rationeel-legale legitimiteit kan bezitten omdat het: is gericht op het wegnemen of verhinderen van een aantoonbaar maatschappelijk probleem, zorgvuldig met kennis en inzichten van de beleidsproblemen en van de te nemen maatregelen is voorbereid, via democratische procedures tot stand is gekomen en/of onderdeel uitmaakt van een beleidssector waarvoor brede maatschappelijke steun bestaat. Tegelijkertijd varieert de mate van acceptatie van de verschillende aspecten van de wet.

Voor het verloop van de uitvoeringsprocessen en de verschillen die daarin bestaan, kan het acceptatie-begrip relevanter worden geacht dan het legitimiteitsbegrip. Het legitimiteitsbegrip geeft geen inzicht in mogelijke oorzaken van al dan niet subtiele verschillen in uitvoeringsprocessen. De voor de uitvoering van de Wet geluidhinder relevante weerstanden bij uitvoerders van de wet zouden moeilijk begrepen kunnen worden in termen van de rationeel-legale legitimiteit die aan de wet wordt toegekend, maar kunnen wel zichtbaar worden gemaakt met het acceptatie-begrip.

Met de invloed van acceptatie in uitvoeringsprocessen en op effecten van overheidsbeleid zijn we gekomen bij de bestuurlijke relevantie van het acceptatie-begrip.

10.3.2. Bestuurlijke relevantie van het begrip

De bestuurlijke relevantie van het begrip 'acceptatie van beleid' is zichtbaar bij vraagstukken omtrent grenzen van bestuur. Acceptatieproblemen leiden tot gebreken in de opvolging, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van overheidsbeleid.

a. Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid

Het acceptatie-begrip betreft verschijnselen aan de uitvoeringszijde van een beleidssysteem. De studie heeft laten zien dat een lage mate van acceptatie van beleid er bij de uitvoerders toe kan leiden dat het beleid wordt genegeerd en beslissingen en handelingen uitblijven. De opvolging van beleid is er gebrekkig. Dat is eveneens het geval waar mede als gevolg van een lage mate van acceptatie, beslissingen en handelingen vertraagd worden genomen. Een relatief hoge mate van acceptatie stimuleert daarentegen vroegtijdig handelen en beslissen naar de letter en de geest van het beleid.

Opvolging van beleid is een noodzakelijke voorwaarde voor *doeltreffendheid* van beleid. De studie heeft laten zien dat acceptatie een mogelijke invloed heeft op opvolging en daarmee ook op de doeltreffendheid van beleid, maar dat ook allerlei andere factoren daarop van invloed zijn. Individuele handelingen zijn uitkomsten van keuzen die onder beperkende voorwaarden worden gemaakt (Elster, 1983). Acceptatie kan van invloed zijn op de keuzen die worden gemaakt, maar behoeft vanwege de beperkende voorwaarden niet in de individuele handelingen tot uiting te komen. Uitvoeringsprocessen zijn meestal collectieve processen. De uitkomst van collectief handelen en beslissen hangt onder meer af van de interacties tussen de individuen. Controlemechanismen, conformeringsmechanismen, standaardprocedures en routines en dergelijke, zijn in organisaties van invloed op de doorwerking van acceptatie op uitvoering van beleid. Acceptatie van beleid is vooral van belang als in een beleid controle- en conformeringsmechanismen afwezig zijn en bij de betrokken actoren routines en standaardprocedures ontbreken, met andere woorden als handelingen vooral worden bepaald door keuzen en de beperkende voorwaarden minder prominent aanwezig zijn. Daar waar sprake is van een lage mate van acceptatie van het beleid en daarom de geboden keuzeruimte (of beleidsvrijheid) wordt genomen en een eigen invulling wordt gegeven aan het beleid, bereikt het beleid mogelijk de door de centrale beleidsvoerders beoogde doelen niet.

De gang van zaken rond de uitvoering van de stiltegebiedenregeling in de Wet geluidhinder vormt daarvan een voorbeeld. De provincies hebben enige beleidsruimte doordat de betreffende doelstellingen van de wet weinig operationeel zijn. Volgens de minister belast met het milieubeheer, dient doelmatige uitoefening van het landbouwbedrijf in de vastgestelde stiltegebieden mogelijk te blijven. Wat daar onder moet worden verstaan, is echter niet duidelijk. Inmiddels is gebleken dat de provincies het landbouwbelang en het recreatiebelang weinig in de weg willen leggen. Indien bijvoorbeeld modernisering van de landbouw gepaard gaat met het gebruik van machines met een hoger geluidsniveau dan thans, dan zal dit door de provincies niet worden tegengehouden. Van een geleidelijke vermindering van de totale geluidsbelasting in relatief lawaaige gebieden, waarover in de Memorie van Antwoord bij het wetsontwerp nog wordt gesproken, is dan geen sprake.

Meer in het algemeen kan uit de mate van acceptatie van beleid worden afgeleid wat voor de betrokken actoren de baten van niet-opvolging van beleid zijn. Een lage mate van acceptatie betekent dat de baten van niet-opvolging hoog zijn en een hoge mate van acceptatie dat ze laag zijn. Afhankelijk van de kosten van niet-opvolging, die daar tegenover staan, zal er sprake kunnen zijn van problemen met de opvolging en daardoor met de doeltreffendheid van beleid. Een lage mate van acceptatie is dus op te vatten als een latent nonconformisme. Zodra de kosten van niet-opvolging in verhouding tot de baten ervan beneden een bepaalde grens komen, wordt het nonconformisme manifest en lijdt de doeltreffendheid daaronder. Dergelijke veranderingen in de kosten-baten verhouding kunnen zich bijvoorbeeld voordoen bij personeelsmutaties in een organisatie, bij wijziging in de beschikbaarheid van financiële middelen en bij politieke veranderingen.

In het geval van de Wet geluidhinder zou niet-opvolging ertoe kunnen leiden dat de bijdrage van het rijk komt te vervallen, wat voor de uitvoerders gederfde baten betekent. Indien echter de specifieke uitkering voor geluidhinderbestrijding deel zou gaan uitmaken van een algemene milieu-uitkering of zou worden overgeheveld naar de algemene fondsen voor de lagere overheden, dan zou bij niet-opvolging geen sprake zijn van gederfde baten. De negatieve baten, of kosten, van niet-opvolging gaan bij een dergelijke verandering van de middelenstroom omlaag.²

De mate van *doelmatigheid* kan niet van het bovenstaande worden los gezien. De kosten van niet-opvolging worden voor de adressaten verhoogd als er sancties op nonconformisme in het beleid worden ingebouwd. Controle- en conformeringsmechanismen in een beleid kunnen variaties in de mate van acceptatie van beleid neutraliseren en zo bijdragen tot de opvolging en doeltreffendheid van een beleid. Onder anderen Mitnick (1980) heeft uitvoering stilgestaan bij de doelmatigheidsproblemen van wat hij noemt directieven en prikkels die actoren tot opvolging van beleid moeten aanzetten. Inzicht in de acceptatie van beleid verschaft tevens inzicht in de doelmatigheid van het beleid. Een hoge mate van acceptatie maakt het overbodig allerlei sancties in het beleid op te nemen die de doelmatigheid van het beleid aantasten.

Ook op een andere wijze bestaat verband tussen acceptatie en doelmatigheid van beleid. Een lage mate van acceptatie leidt tot vertraagde uitvoering. Mogelijk draagt de uitvoering nog wel bij tot de uiteindelijke doeltreffendheid van beleid, maar de kosten in termen van tijd zijn relatief hoog en dus lijdt de doelmatigheid onder de lage acceptatie. Een relatief hoge mate van acceptatie bevordert de doelmatigheid van een beleid.

Zo bleek in het onderzoek naar de Wet geluidhinder dat in enkele gemeenten waar sprake was van acceptatieproblemen bij vertegenwoordigers van ruimtelijke ordening, in de ruimtelijke plannen in eerste instantie geen rekening werd gehouden met geluidhinder-aspecten. De plannen werden door de provincie niet aanvaard en teruggezonden. Dit

resulteerde in tijdverlies bij de uiteindelijke totstandkoming van de plannen.

Resumerend kunnen we stellen dat de bestudering van acceptatie van beleid met name zicht geeft op het mogelijk bestaan van grenzen aan de doelmatigheid van openbaar besturen. Van de Graaf en Hoppe menen dat reeds van falen van beleid kan worden gesproken als er bij een als redelijk ervaren mate van doelbereiking, doelmatigheidsproblemen zijn, bijvoorbeeld doordat de kosten van het beleid veel hoger zijn dan was geraamd, of het tijdstip van realisatie later is dan was voorzien (Van de Graaf en Hoppe, 1985). Acceptatie van beleid is dus op te vatten als een bestuurlijk relevante factor die van invloed is op het succes of falen van beleid.

b. Grenzen aan de invulling van een beleid

Het onderzoek naar de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder heeft nog op een andere vorm van grenzen van bestuur het licht doen schijnen. Er zijn grenzen gesteld aan de mate waarin en de wijze waarop een bepaald beleid kan worden ingevuld. De invulling van de inhoud van beleid (de doelen en middelen ervan die tot uitdrukking komen in de inhoudelijke principes en het instrumentarium van een beleid) enerzijds en de vormgeving en de beleidsondersteunende faciliteiten die nodig zijn in de uitvoering anderzijds, kunnen niet los van elkaar worden gezien. De invulling van de inhoud van beleid kan betrekking hebben op de expliciete relaties met ander beleid, op de ruimte die het biedt om rekening te houden met verschillen in probleemsituaties, op explicitering van het beleid door opname van (kwantitatieve) normen, op het rekening houden met ontsnappings- en ontduikingsgedrag van adressaten, en dergelijke - dat alles binnen de doeleinden van het beleid.

Vormgeving en beleidsondersteunende faciliteiten kunnen ingewikkelder en ondoorzichtiger worden naarmate de beleidsinhoud meer in bovenbedoelde zin is ingevuld. Acceptatie van beleid heeft zowel betrekking op de inhoud als op de vormgeving, beleidsondersteuning en feitelijke beleidsvoering. De precieze inhoudelijke invulling van beleid kan betekenen dat het beleid uitdijt, dat allerlei uitzonderingsbepalingen bestaan die moeten worden geïnterpreteerd en dat intern en extern gerichte verwijzingen moeten worden opgenomen. Het betekent eveneens dat de uitvoering van het beleid in hoge mate moet worden begeleid. Dergelijk beleid vereist bijvoorbeeld veel toelichtende informatie voor de adressaten binnen en buiten de overheid. De fors opgetuigde Wet geluidhinder (zie Hoofdstuk 4) is hiervan een voorbeeld.

De ver gaande invulling van een beleid kan leiden tot een relatief hoge mate van acceptatie van de inhoudelijke principes en het instrumentarium. Tegelijkertijd kan zij leiden tot acceptatieproblemen bij de vormgeving en bij, wat we hebben genoemd, de voorwaarden voor uitvoering alsook bij de uitvoering, die door de ingewikkeldheid van het beleid mankementen kan vertonen. De acceptatie van 'rationeel' maar ingewikkeld opgezet beleid kan per saldo vergelijkbaar zijn met de acceptatie van minder

nauwkeurig geformuleerd beleid dat een relatief eenvoudige vormgeving en geen uitgebreid stelsel van beleidsondersteunende middelen kent.

Mogelijke onwil tot opvolging van beleid betreft dus niet alleen de beoordeling van de inhoudelijke principes en het instrumentarium, maar evenzeer de beoordeling van de vormgeving van beleid, de voorwaarden voor uitvoering en, voor zover het gaat om acceptatie door actoren buiten de overheid, de uitvoering zelf.

De mate van acceptatie van de Wet geluidhinder is hiervan een illustratie. De acceptatie van de inhoudelijke principes en het instrumentarium is er relatief hoog. Voor zover het algemene beeld van de acceptatie van de wet bij diverse overheidsactoren toch vrij negatief zou zijn, lijkt dat te worden veroorzaakt door de lage mate van acceptatie van de vormgevingskenmerken van de wet en van de voorwaarden voor uitvoering. Waar men binnen bedrijven problemen met de wet heeft, betreft dit vooral de negatieve waardering voor de uitvoeringshandelingen van de overheden.

Verschillen in de mate van acceptatie van de diverse aspecten van beleid kunnen degenen die een beleid hebben geïnitieerd voor verrassingen stellen. Beleidsvoerders gaan uit van bepaalde effecten van beleidsmaatregelen die zij hebben opgesteld op grond van de veronderstelling dat de adressaten die gedragsalternatieven kiezen, welke in het licht van de maatregel de meest voor de hand liggende zijn. De maatregel—gedrag—effect-veronderstelling betreft primair de beleidsinhoud en niet de vormgeving et cetera. Daar waar de mate van acceptatie van andere aspecten dan de beleidsinhoudelijke van belang zijn voor het handelen van adressaten, komen de verwachtingen van de beleidsvoerders niet uit en kunnen problemen van doeltreffendheid en doelmatigheid ontstaan. Het algemene beeld wat dan ontstaat is, dat een beleid zeer 'rationeel' is ingevuld en dat het voor de beleidsvoerders 'onbegrijpelijk' is dat het gedrag en de effecten niet zijn zoals ze zouden moeten zijn.

10.4. Acceptatiegericht ontwerpen van overheidsbeleid

10.4.1. Opvattingen over ontwerpen van beleid

Variatie in de mate van acceptatie van beleid kan van invloed zijn op de werking van het beleid in de praktijk. Indien beleidsvoerders geïnteresseerd zijn in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid, zullen zij bij het ontwerpen van een beleid dus rekening moeten houden met de acceptatie van het beleid en de mogelijke problemen die daarbij zijn te verwachten.

Volgens Hoogerwerf geeft een goed beleidsontwerper zich rekenschap van het beleidsproces waarin een ontwerp terecht komt. Het gaat daarbij, aldus de auteur, mede om de analyse en het ontwerpen van de uitvoering van het beleid. Veel beleid strandt immers in de uitvoeringsfase, onder

meer doordat het te weinig steun van de uitvoerders en andere betrokkenen ontvangt (Hoogerwerf, 1984a).

Het door Hoogerwerf ontwikkelde negen stappen model voor het ontwerpen van beleid bevat weliswaar als onderdeel van de achtste stap de vraag naar de steun van de participanten aan het uitvoeringsproces voor het te voeren beleid, maar we kunnen het model toch karakteriseren als een *effectgericht* model van ontwerpen van beleid. Het beleidsmodel dat wordt ontworpen heeft het karakter van een beleidseffecten model (ex ante), waarin de verwachte en bedoelde effecten van de ontworpen beleidsinstrumenten zijn opgenomen. Deze instrumenten zijn, wat Maarse noemt, directe of primaire instrumenten die dienen ter bereiking van de gestelde doelen. Daarnaast zijn er echter indirecte of secundaire instrumenten die de toepassing van de directe instrumenten mogelijk moeten maken (Maarse, 1986). Deze zijn niet in het stappenmodel van Hoogerwerf opgenomen, al worden ze niet expliciet uitgesloten (Hoogerwerf, 1984a).

De effecten die met een bepaald beleid kunnen worden bereikt, hangen voor een belangrijk deel af van de uitvoering van het beleid. Vandaar dat een aantal auteurs aandacht heeft gevraagd voor *uitvoeringsgericht* ontwerpen van beleid (Van de Graaf en Hoppe, 1985; Korsten, 1985). In het ontwerpproces dient voortdurend rekenschap te worden gegeven van de uitvoeringsaspecten van een beleid. De directe instrumenten komen in een weerbarstige praktijk terecht en zo kunnen allerlei onvoorziene, onbedoelde en ongewenste effecten ontstaan. In het ontwerpproces dient bij het stellen van doelen en het erbij zoeken van geschikte instrumenten, voortdurend rekening te worden gehouden met de verwachte praktijk van de uitvoering.

Het ontwerpen van beleid dient niet alleen effectgericht en uitvoeringsgericht, maar eveneens *acceptatiegericht* te zijn. Bij het doordenken van het toepassen van directe en indirecte beleidsinstrumenten die uiteindelijk zijn gericht op het bereiken van de gestelde beleidsdoelen, moet de ontwerper ten behoeve van het succes van het beleid expliciet aandacht besteden aan de te verwachten mate van acceptatie van de doeleinden en van de directe en indirecte instrumenten van het beleid. Het gaat daarbij niet om de algemene steun voor een beleid, maar om de specifieke acceptatie van verschillende aspecten van het beleid door verschillende bij de uitvoering van dat beleid betrokken personen.³

Maarse heeft een aanzet geformuleerd voor wat hij noemt een bestuurlijke checklist die bij het ontwerpproces van de uitvoering kan worden gebruikt. De checklist is opgebouwd rondom een viertal analytische gezichtspunten die zijn ontleend aan studies naar de uitvoering van beleid: uitvoeringscapaciteit, informatie, doeleinden en macht.

De uitvoeringscapaciteit betreft de beschikking van met de uitvoering belaste instanties over voldoende hulpbronnen, zoals financiële middelen, arbeidskracht, ruimte, tijd, deskundigheid en technologie. Vanuit de optiek

van informatie wordt uitvoering van beleid door Maarse opgevat als een permanent proces van verzending, ontvangst en interpretatie van informatie. Informatie- en communicatiestoornissen dienen in het ontwerp te worden tegengegaan. Het gaat hier in feite om de informatievoorziening rond een beleid. Het succes van beleidsuitvoering hangt voorts voor een groot deel af van de doeleinden van de participanten aan de beleidsuitvoering. 'Hoe verhouden deze doeleinden zich tot de beleidsdoeleinden? In hoeverre zijn participanten bereid actief en enthousiast aan de beleidsuitvoering mee te werken? Met behulp van welk instrumentarium kan deze medewerking worden verbeterd?' (Maarse, 1986: 8). Het gezichtspunt van de machtsverdeling richt zich op de helderheid van de machtsstructuur die de kansen op machtsconflicten tijdens de uitvoering moeten verkleinen.

De vier genoemde categorieën worden gepresenteerd als verschillende gezichtspunten waarbij niet wordt ingegaan op hun onderlinge relaties (Maarse, 1986). Vanuit de optiek van onze studie kunnen ze echter niet eenvoudig naast elkaar worden gezet. Het ligt voor de hand dat we, gezien de omschrijving van 'acceptatie van beleid', primair aansluiten bij de 'doeleinden van de participanten aan de beleidsuitvoering'. De uitvoeringscapaciteit, informatievoorziening en de machtsverdeling, zijn in onze optiek objecten van acceptatie. De doeleinden van de participanten en hun bereidheid actief mee te werken aan de beleidsuitvoering, hebben mede betrekking op de uitvoeringscapaciteit, informatievoorziening en machtsverdeling. Er moet in feite een onderscheid worden gemaakt tussen de doeleinden van actoren naar aanleiding van de verschillende aspecten van het beleid waarmee zij worden geconfronteerd en de doeleinden die actoren (als leden van de samenleving, als leden van organisaties et cetera) nu eenmaal hebben en die van invloed zijn op hun houding tegenover een beleid. Dit onderscheid komt eenvoudiger en duidelijker tot uitdrukking als we spreken over respectievelijk de acceptatie van beleid en de factoren die daarop van invloed zijn, zoals in deze studie is gebeurd. We gaan daar nu verder op in.

Zoals aangegeven, zijn de uitvoeringscapaciteit, de informatievoorziening en de machtsverdeling in onze optiek objecten van acceptatie. De beschikbaarheid van hulpbronnen is mogelijk van belang voor de uitvoering van beleid, maar daarnaast moet aandacht worden geschonken aan de mate van acceptatie van die hulpbronnen door de subjecten. Voorts is de informatievoorziening van belang, maar vooral ook de mate van acceptatie daarvan. Evenzo kunnen uitvoeringsproblemen ontstaan door onduidelijkheden in de verdeling van taken, bevoegdheden en corresponderende verantwoordelijkheden, maar ze kunnen ook ontstaan waar een op zich wel duidelijke verdeling slechts in beperkte mate wordt geaccepteerd.

In het voorbeeld van de Wet geluidhinder is bij het ontwerpen van de wet en van de uitvoering de nodige aandacht besteed aan de drie genoem-

de categorieën van de bestuurlijke checklist. Toch kennen met name deze aspecten van de wet de nodige acceptatieproblemen.

Het is niet op voorhand duidelijk wanneer er financiële middelen genoeg ter beschikking worden gesteld voor de uitvoering van beleid. Maarse constateert dat gemeenten er in toenemende mate over klagen dat zij van het rijk onvoldoende financiële middelen ontvangen om de medebewindstaken naar behoren te vervullen (1986: 7). In de studie naar de Wgh bleek dat de acceptatie van de financiële middelen voor de opbouw van het uitvoeringsapparaat en voor de uitvoering van projecten relatief laag was. Niet alleen de beschikbaarheid van de hulpbronnen zelf maar ook het beeld dat de participanten daarvan hebben, beïnvloeden mogelijk de activiteiten die zij ondernemen. De feitelijke beschikbaarheid beïnvloedt de mate waarin de betrokkenen uitvoeringsactiviteiten *kunnen* ondernemen. Het beeld van de beschikbaarheid voegt daaraan toe de mate waarin zij activiteiten *willen* ondernemen.

Voorts laat onze studie zien, dat het verschaffen van veel informatie over een complex beleid lang niet door alle betrokkenen wordt aanvaard. Dosering van informatie door de beleidsontwerpers casu quo de beleidsvoerders dient ook plaats te vinden met het oog op de acceptatie ervan en niet alleen met het oog op de vermeende bijdrage aan de uitvoeringscapaciteit. Gesteld kan worden dat de uitvoerders en andere betrokkenen, de ontvangers van de informatie, ultimo het beste in de positie zijn om aan te geven wat de juiste dosering van informatie is, gegeven de taken waarvoor zij in het kader van dit en ander overheidsbeleid staan en de informatieverwerkingscapaciteit waarover zij beschikken.⁴ Acceptatiegerichtheid tijdens het ontwerpproces geeft inzicht in de gepaste dosering van informatie en kan zo een bijdrage leveren aan het succes van een beleid.

Een lage mate van acceptatie van de informatievoorziening kan er toe leiden dat de informatie-ontvangst en -verwerking wordt geblokkeerd hetgeen gevolgen kan hebben voor de activiteiten in het uitvoeringsproces. Blokkade betekent immers in dit geval, dat het de betrokkenen ontbreekt aan de nodige kennis en inzichten omtrent het beleid en de noodzakelijke uitvoeringsactiviteiten

Tot slot een korte opmerking over de machtsverdeling. In het geval van de Wet geluidhinder was sprake van een redelijk heldere taken- en bevoegdhedenstructuur. Deze wordt echter door de betrokkenen als nogal centralistisch ervaren, hetgeen eveneens leidt tot acceptatieproblemen.

We volstaan met deze korte behandeling van de relevantie van acceptatiegerichtheid in het beleidsontwerp voor deze drie, door Maarse (1986) genoemde, categorieën van de bestuurlijke checklist. Voor alle mogelijk denkbare directe en indirecte beleidsinstrumenten zouden we het belang van acceptatiegericht ontwerpen kunnen nagaan. Het ontwerpen geeft op deze wijze zicht op de bestaande en bij de uitvoering van beleid te verwachten handelingspraktijk en de beleving daarvan door de betrok-

kenen. Het keert de aandacht enigszins af van op zichzelf staande vormen van handelingen binnen de overheid die de effectiviteit van het beleid heten te verhogen. Acceptatiegericht ontwerpen 'dwingt' in feite tot het aankijken tegen een beleidsprobleem en de mogelijke oplossingen daarvan, vanuit verschillende optieken van de mogelijke betrokkenen. Dat wil zeggen, het dwingt de ontwerpers tot het zich verplaatsen in de normen, waarden, wensen, verwachtingen, doeleinden, belangen en posities van de actores wier houdingen en handelingen mede bepalend zijn voor de uiteindelijke effecten van het beleid.

10.4.2. Aangrijpingspunten voor acceptatiegericht ontwerpen van beleid

Na te zijn ingegaan op de stelling dat acceptatiegericht ontwerpen van belang is, dient te worden aangegeven wat daarbij voor de beleidsontwerpers de aangrijpingspunten zijn. We komen daarmee bij de factoren die de acceptatie van het beleid beïnvloeden. Het theoretisch kader dat in deze studie is ontwikkeld en geanalyseerd, traceert de factoren primair bij de acceptatiesubjecten. Bij de ontwikkeling van het acceptatie-begrip is aangegeven dat de aanvaarding van beleid door actores voor een belangrijk deel afhangt van de betekenis en de relevantie (het nut) van het beleid voor de actores. Bij het ontwerpen van beleid moet er rekening mee worden gehouden, dat het niet voldoende is dat het beleid van bepaalde gezaghebbende bronnen afkomstig is, volgens bepaalde procedures tot stand is gekomen of aansluit bij algemene waardenpatronen in de samenleving. Veeleer laten actores de aanvaarding van het beleid afhangen van de mate waarin het beleid bijdraagt aan de effectieve en efficiënte realisatie van hun eigen doeleinden. Die doeleinden kunnen daarbij wel betrekking hebben op het beleidsprobleem in een concrete situatie. Uit onze studie is gebleken dat de perceptie van de adequaatheid van het in het beleid gedefinieerde beleidsprobleem en van de aangereikte maatregelen voor de aanpak van het beleidsprobleem in de concrete situatie, alsmede de gepercipieerde kosten en baten van het beleid voor de concrete situatie, de mate van acceptatie van het beleid beïnvloeden.

De percepties van de betekenis van het beleid in de concrete situaties worden op hun beurt bepaald door de in deze studie onderscheiden achtergrondfactoren. Die zijn slechts in beperkte mate manipuleerbaar.⁵

We geven enkele overwegingen naar aanleiding van de resultaten van de studie naar de Wet geluidhinder. Gezien het feit dat het theoretisch kader vooral houdbaar is gebleken voor de uitvoerders van de wet, beperken we ons ook in deze meer algemene beschouwing tot de uitvoerders binnen de overheden.

Uit de studie blijkt dat de deskundigheid en specifiek de zelf gepercipieerde deskundigheid van de actores van belang is voor de acceptatie van beleid. De mate van deskundigheid is sterk wisselend en hangt niet alleen af van de kenmerken van de actores (intellectuele vermogens, opleiding, de aandacht die men qua tijd aan het beleid kan besteden

enzovoort), maar ook van de kenmerken van het onderwerp waarop de deskundigheid betrekking heeft (het beleidsprogramma, de concrete beleidsproblematiek en dergelijke).

De kenmerken van de actores zijn slechts in beperkte mate te manipuleren. Zo bleek in de studie naar de Wet geluidhinder de mate waarin de gemeenten qua organisatiestructuur gespecialiseerd waren, van belang voor de deskundigheid. Daarnaast spelen factoren als de beperkte intellectuele vermogens, geen zin hebben in permanente scholing en dergelijke, mogelijk een rol. De informatie-overdracht en scholingsprogramma's dienen te zijn afgestemd op de verschillen in deskundigheid en in deskundigheid bepalende factoren. Differentiatie van de betreffende indirecte instrumenten ligt voor de hand.

De perceptie van de eigen deskundigheid wordt voor een belangrijk deel gekleurd door kenmerken van het onderwerp. In het geval van de Wet geluidhinder bleek de vermeende complexiteit van de wet er toe te leiden dat velen zich niet deskundig achtten op het terrein van deze wet. Bij het ontwerpen van beleid dient daarom expliciet aandacht te worden besteed aan de complexiteit of variëteit van het beleid en de problematiek waarop het betrekking heeft. Met een variant op Ashby's 'law of requisite variety' zou kunnen worden gesteld dat de variëteit van het beleid dient te worden aangepast aan de variëteit die de verschillende participanten in de uitvoering aankunnen.

Naast de deskundigheid van de betrokken actores blijkt uit het empirisch deel van deze studie, dat de andere belangen en beleidsterreinen, voor zover deze op gespannen voet staan met het beleid en de gepercipieerde beleidsconflicten, van invloed zijn op de acceptatie van beleid. Het acceptatiegericht ontwerpen van beleid richt de aandacht op de mogelijke conflicten tussen beleidsterreinen. Er dient rekening te worden gehouden met de context waarin een beleid terecht komt en wat daarbij de aanleiding voor een mogelijk lage mate van acceptatie kan zijn. In het geval van de Wet geluidhinder bleek bijvoorbeeld dat van de verschillende belangen die bij de ruimtelijke ordening zijn betrokken, alleen het geluidhinder-aspect wettelijk gestelde kwantitatieve normen inbracht. Dat zorgde voor de nodige irritaties bij degenen die vanuit de stedenbouw met de wet hadden te maken. Kennis en inzichten van de beleidsontwerpers omtrent de belendende beleidsterreinen en de context waarin het beleid terecht komt en vertaling daarvan in het beleidsontwerp, zijn mogelijk acceptatiebevorderend.

Het belang van publieke en politieke druk voor de acceptatie van beleid kan door de ontwerpers slechts in beperkte mate worden gebruikt. Stimulering van probleembewustwording bij burgers door overheidsvoorlichting dient met de nodige voorzorgen plaats te vinden. We volstaan met deze opmerking omdat dit niet de plaats is om uitvoerig in te gaan op de ethische aspecten van overheidsvoorlichting aan burgers.

Acceptatiegericht ontwerpen van beleid impliceert verder dat wordt gestreefd naar probleemdefinities en maatregelen die in de perceptie van de participanten in de uitvoering adequaat zijn voor de concrete situaties. Verder impliceert het een streven naar positieve kosten-baten verhoudingen voor de actores. Wat betreft de probleemdefinities is dat moeilijk realiseerbaar, waar het beleid algemene geldigheid pretendeert. Flexibiliteit in de normstelling leidt tot vage normen, waardoor van duidelijke probleemdefinities die aan een beleid kunnen worden ontleend, geen sprake kan zijn. In dit verband vergelijkte men de voorheen algemene bepalingen voor geluidhinder krachtens de Hinderwet en de duidelijke bepalingen in de Wet geluidhinder.

Uit ons onderzoek blijkt de relatief sterke invloed van de deskundigheid van de actores op hun probleempercepties. Daarbij aanhakend, verdient het aanbeveling duidelijke probleemdefinities in een beleid te doen gepaard gaan met het stimuleren van de inzichten van de betrokken actores in de beleidsproblemen (iets wat in Nederland in het geval van de mestoverschotten in de veeteelt anno 1989 uitdrukkelijk gebeurt).

De perceptie van de adequaatheid van de in het beleid aangereikte maatregelen is uiteraard in hoge mate afhankelijk van de concrete lokale omstandigheden. Hier zou er wél aan kunnen worden gedacht weinig specifiek te zijn omtrent de directe instrumenten in het beleid. In plaats van precieze voorschriften, zouden gunstige condities voor het nemen van maatregelen kunnen worden geschapen door zowel informatie over de instrumenten (de mogelijkheden en beperkingen ervan) te verschaffen als (financiële) prikkels te geven ter stimulering van het gebruik van de instrumenten.

De perceptie van de kosten en baten is eveneens in beperkte mate beïnvloedbaar. Het verstrekken van financiële prikkels is hier een voor de hand liggende, maar overigens beperkt beschikbare mogelijkheid. Het stimuleren van het inzicht in de baten en van de beperking van de gepercipieerde kosten ligt voor veel beleid meer in de rede. Voor het doen laten verwerven van inzicht in de baten is informatie-overdracht wederom een van de belangrijkste indirecte beleidsinstrumenten. Beperking van de kosten voor degenen die in de uitvoering participeren, is problematischer. Acceptatiegericht ontwerpen betekent daarbij dat aandacht moet worden geschonken aan allerlei mogelijke negatieve (neven) effecten die van het beleid uitgaan op (de organisatie van) de betrokkenen. Uit onze studie bleek een relatief grote invloed van de gepercipieerde inbreuk van de Wet geluidhinder op de bestaande processen in de organisatie uit te gaan op de perceptie van de kosten en baten. Wederom dienen de beleidsontwerpers zich te verplaatsen in de doeleinden, belangen, posities et cetera van degenen die bijdragen aan de werking van het beleid.

Voorts betekent acceptatiegericht ontwerpen van beleid dat de kosten van de instrumenten in beschouwing worden genomen en de ontwerpers zich moeten afvragen of deze kosten in alle gevallen waar de beleidspro-

blemen zich in verschillende gradaties voordoen, wel moeten worden gemaakt. De flexibiliteit ten aanzien van de inzet van maatregelen die hierboven is bepleit, kan ook de perceptie van de kosten-baten verhouding in positieve zin bevorderen.

Resumerend kan worden gesteld dat de manipuleerbaarheid van de factoren die acceptatie van beleid bevorderen beperkt is, maar dat expliciete aandacht, bij het ontwerpen van beleid, voor acceptatie van beleid en voor de factoren die blijkens onze studie daarop van invloed zijn, een positieve uitwerking kan hebben op de mate waarin het beleid wordt aanvaard en daarmee mogelijk op de resultaten van het beleid.

10.5. Perspectieven voor onderzoek

We besluiten deze studie met enkele perspectieven voor verder onderzoek naar de mate van acceptatie van beleid. Enerzijds zijn er perspectieven voor toegepast onderzoek op verschillende beleidsterreinen in het stadium dat aan een ontwerp van beleid wordt gewerkt en anderzijds zijn er perspectieven voor het verder ontwikkelen van het acceptatie-begrip en het theoretisch kader voor de beschrijving en verklaring van acceptatie van beleid.

10.5.1. Toegepast acceptatie-onderzoek

Onderzoek naar de mate van acceptatie van overheidsbeleid in de fase van het ontwerpen van dat beleid, kan worden opgevat als een vorm van ex ante implementatie-onderzoek, waarbij het accent ligt op het verkrijgen van zicht op obstakels voor de uitvoering van beleid in het veld en op de mogelijkheden om die obstakels weg te nemen. Het onderzoek dient zich daarbij enerzijds te richten op de specifieke acceptatie van de verschillende aspecten (bestaan, inhoudelijke principes, instrumentarium, vormgeving en in- en uitvoering) van een beleid en anderzijds op datgene wat de mate van acceptatie kan beïnvloeden. Dat laatste betekent, dat het onderzoek moet worden gericht op de betekenis van het beleid voor de individuele actoren binnen en buiten de overheid, die te maken krijgen met de onmiddellijke en uiteindelijke beleidseffecten van overheidsbeleid en wier handelen van invloed is op het verloop van het beleidsproces en op het welslagen van het beleid.

Dergelijk onderzoek kan verschillende vormen aannemen. Essentieel is, dat zoveel mogelijk categorieën betrokkenen (naast deskundigen op een terrein, vooral de potentiële uitvoerders en adressaten buiten de overheid) aan het onderzoek deelnemen, opdat zoveel mogelijk opvattingen, die verschillende perspectieven vertegenwoordigen, met elkaar worden geconfronteerd.

10.5.2. Verdere ontwikkeling van het theoretisch kader

10.5.2.1. Differentiatie van het theoretisch kader

Het in deze studie in eerste instantie ontwikkeld theoretisch kader voor de acceptatie van beleid heeft de pretentie algemeen geldend te zijn. Het onderzoek naar de Wet geluidhinder toont dat deze algemene geldigheid niet kan worden waargemaakt. Dit geconstateerd hebbende, staat de mogelijkheid open tot amendering, waardoor de pretentie van algemene geldigheid kan worden gehandhaafd. Op grond van ons onderzoek menen we dat het zinvoller is om te komen tot differentiatie van de theorie. Blijkens de studie dient in elk geval een differentiatie te worden gemaakt naar soorten actores, te weten overheidsactores die bij de uitvoering zijn betrokken enerzijds en beleidsadressaten buiten de overheid anderzijds. De laatsten hebben we hierna op het oog als we over 'burgers' spreken.

Het door ons ontwikkeld theoretisch kader is redelijk bruikbaar gebleken voor onderzoek bij overheidsactores. Een kader voor de acceptatie door burgers zou op grond van de volgende overwegingen er anders uit moeten zien. Burgers hebben weinig zicht op de opzet en structuur van beleid en op de instrumenten waarmee zij niet direct en expliciet hebben te maken. Voor hen tellen in hoge mate de overheidshandelingen en overheidsbeslissingen waarmee zij direct worden geconfronteerd. In een theoretisch kader moet met name dit aspect worden opgenomen, met daarnaast de mate van acceptatie van het bestaan van het beleid en van de direct tot de burger gerichte instrumenten.

Voor de acceptatie beïnvloedende factoren zou de betekenis van het beleid voor de concrete situaties beperkt kunnen blijven tot de financiële en niet-financiële kosten en baten die burgers voor zichzelf aan het beleid onderkennen. Probleempercepties en opvattingen over de maatregelen die het beleid voor de concrete situaties aandraagt, zullen in het geval van beleid dat beperkingen oplegt aan de burger, zoals bij de Wet geluidhinder, overwegend negatief zijn en niet bijdragen aan de verklaring van variaties in de mate van acceptatie van beleid.

Naast de achtergrondfactoren in deze studie kan in relatie tot de perceptie van de financiële kosten en baten nog als achtergrondfactor worden opgenomen de perceptie van de eigen financieel-economische positie van een actor. Anders dan de overheid, worden particuliere huishoudens immers geconfronteerd met de grenzen die hun inkomens stellen aan de uitgaven die zij kunnen doen, bijvoorbeeld de kosten die zij moeten maken als gevolg van een bepaalde overheidsmaatregel.

Het model dat we in deze studie hebben gebruikt, reserveren we voor de mate van acceptatie van een beleid door de bij de uitvoering van dat beleid betrokken actores binnen de overheid.

10.5.2.2. Uitbreiding van het theoretisch kader?

In deze studie is uitgelegd waarom een wellicht voor de hand liggende keuze voor onderzoek naar de acceptatie van beleid, waarbij de acceptatie

zowel in houding als in gedrag tot uiting komt, niet is gemaakt. Er zijn allerlei factoren die gedrag beïnvloeden, die op zichzelf los staan van de manier waarop men tegenover beleid staat of die in het geheel niets met het beleid van doen hebben. De relatie tussen houding (attitude) en gedrag is problematisch.

Bij ons tentatieve onderzoek naar de relatie tussen acceptatie en uitvoering zijn we echter weer op de relatie tussen houding en gedrag gestuit. De vraag is, of het voor toekomstig onderzoek toch wenselijk is om aan acceptatie zowel een houdingscomponent als een gedragscomponent te onderscheiden. De interesse van veel bestuurswetenschappelijk onderzoek gaat uiteindelijk uit naar handelingen en beslissingen in het kader van overheidsbeleid, naar gedrag derhalve.

Nachmias en Ridgeway stellen in een artikel over het betrekken van attitudes in evaluatie-onderzoek, dat vanaf het begin van de jaren tachtig er, na jaren van onenigheid, consensus begint te ontstaan over het feit dat attitudes sterke voorspellers zijn van gedrag, onder de voorwaarden dat (1) attitude en gedrag zeer precies worden geformuleerd en gemeten en (2) bepaalde andere factoren die de attitude-gedrag relatie beïnvloeden, expliciet in beschouwing worden genomen. In hun overzichtsartikel geven de auteurs aan, dat dergelijk onderzoek aan strenge conceptuele en methodologische eisen moet voldoen. Op grond van diverse onderzoeken en diverse suggesties in de literatuur, komen ze zelf echter niet tot een eenduidig beeld omtrent hoe zo'n onderzoek zou kunnen worden aangepakt. Met name de factoren die de attitude-gedrag relatie beïnvloeden, blijven problematisch (Nachmias en Ridgeway, 1986). De bezwaren die in Hoofdstuk 2 naar voren zijn gebracht, blijven ons inziens onverminderd bestaan. Inzicht in houding en gedrag en in de invloed van houding op gedrag, kan alleen worden verkregen als beide worden geconceptualiseerd en als beide worden gemeten en op theoretisch niveau aan elkaar worden gerelateerd.

Een voorbeeld van een theoretisch model waarin zowel houding als gedrag zijn opgenomen, is dat van Ajzen en Fishbein (1980), met dien verstande dat alle houdingscomponenten in dat model zijn gericht op het uiteindelijke gedrag. In het model wordt de intentie van een persoon tot het al dan niet verrichten van bepaalde handelingen opgevat als een directe determinant van gedrag. Het accent ligt op de determinanten van de intentie (zie ook paragraaf 3.3.). Op grond daarvan zou een model voor de mate van acceptatie van beleid kunnen worden geconstrueerd, waarbij het gedrag betrekking heeft op een beleid en de houding niet alleen de gedragsintentie maar ook het beleid als zodanig betreft. In feite betekent dit dat het model van onze studie aan dat van Ajzen en Fishbein wordt gekoppeld. De complexiteit van het totale model wordt dan echter vrij hoog.

Zo'n model bevat onafhankelijke variabelen die zowel de acceptatiehouding als het acceptatiegedrag verklaren, variabelen die enkel de houding verklaren en variabelen die enkel het individuele gedrag verklaren. Ook

kunnen daarbij nog variabelen worden opgenomen die de mate van congruentie tussen houding en gedrag verklaren. 'De mate van overeenstemming tussen probleempercepties' is een voorbeeld van een variabele die vermoedelijk zowel de houding als het gedrag beïnvloedt. Een variabele die waarschijnlijk alleen het gedrag beïnvloedt, betreft de calculatie van de kosten en baten van acceptatiegedrag (conform handelen) versus die van niet-acceptatiegedrag - waarbij de pakkans en de hoogte van de eventuele sancties in beschouwing worden genomen (zie: Stover en Brown, 1975; Groenland, 1982).

In het empirisch onderzoek dienen houding en gedrag zoveel mogelijk tegelijkertijd te worden gemeten, wat simultaan gebruik van verschillende waarnemingsmethoden noodzakelijk maakt (Jick, 1979). De bestudering van het model vergt minutieus en overwegend kwalitatief onderzoek. Niet elk beleid is geschikt voor een dergelijke bestudering. De Wet geluidhinder zou er niet geschikt voor zijn. De uitvoeringsprocessen hebben er een te lange duur om gedrag direct te observeren. De schriftelijke documenten op grond waarvan gedrag zou kunnen worden gereconstrueerd, zijn in het geval van de Wet geluidhinder vrij technisch van aard en geven weinig inzicht in het 'acceptatiegedrag'.

Tenslotte ontkomt ook onderzoek waaraan een model met zowel houding als gedrag ten grondslag ligt, niet aan het probleem dat acceptatie op individueel niveau moet worden gerelateerd aan het aan een organisatie toegeschreven gedrag in de uitvoering van beleid. Hieraan kunnen, zoals eerder is opgemerkt, volledige studies worden gewijd.

10.5.3. Tot slot

De overwegingen aan het eind van de vorige subparagraaf illustreren de dilemma's waarvoor de bestuurswetenschappen zijn gesteld als het gaat om fundamenteel wetenschappelijk onderzoek. Aan de ene kant bestaat er steeds meer inzicht omtrent welke aspecten van besturing, beleid en beleidsvoering relevant zijn om te onderzoeken. Ook bestaat er in de bestuurswetenschappen zelf, of anders in de disciplines waarvan gebruik kan worden gemaakt, voldoende theoretische kennis om toetsbare theorieën op te stellen. Aan de andere kant zijn besturing, beleid en beleidsvoering studie-objecten die zich zeer moeilijk laten onderzoeken. Er is duidelijk behoefte aan onderzoek in het veld, dat wil zeggen bij de overheid en bij voor overheidsbeleid en -bestuur relevante maatschappelijke actoren. De complexiteit van de te ontwikkelen relevante theorieën en de criteria van betrouwbaarheid en validiteit vereisen echter dat nauwgezet en gedetailleerd onderzoek wordt gedaan.

Dergelijk onderzoek zou het best kunnen gebeuren in 'echte' experimenten in laboratoria of in het veld, als kan worden voldaan aan de voorwaarden die voor dergelijke experimenten gelden, zoals de aanwezigheid van een controle groep en een experimentele groep die gelijkwaardig zijn en meting op verschillende tijdstippen (Van Vught, 1982). Dergelijke

experimenten vergen echter de nodige tijd en zijn relatief kostbaar. Voorts kleven er mogelijk ethische, en omdat het om overheidsbeleid gaat mogelijk juridische, bezwaren aan het feit dat voor een experiment aan één van de twee groepen een bepaalde maatregel moet worden onthouden. Voor acceptatie-onderzoek komt daar het nadeel bij, dat de experimentele situatie van invloed is op de houding van de proefpersonen tegenover het beleid, waardoor de interne validiteit van het onderzoek wordt aangetast.⁶

Om in de bestuurswetenschappen toch te bewerkstelligen dat er sprake kan zijn van ontwikkeling van wetenschappelijke kennis en inzichten via empirisch onderzoek, dient men ambitieus en inventief te zijn bij de ontwikkeling van relatief eenvoudige toetsbare theorieën en bij de ontwikkeling van onderzoeksstrategieën die het testen van die theorieën mogelijk maken.

Bijlagen

Summary

In this study the concept of '*policy acceptance*' is introduced and explored as a variable in the analysis of public policy. In Part I the relevance of the concept is demonstrated, and a theoretical framework for the description and explanation of the degree of policy acceptance is constructed. In Part II the framework is confronted with empirical data from a research of the Dutch '*Wet geluidhinder*' (Noise Abatement Act) of 1979. The results of the study are discussed in Part III of this book.

Chapter one states the tremendous growth of government interventions in Western Democracies since World War II. Our knowledge of the effectiveness of government programs and public laws has grown especially during the last two decades. We gained these insights thanks to policy scientists who have troubled themselves with questions about effectiveness and efficiency of public policy. Less attention was given, however, to the question of the acceptability of programs and laws to those subjected to these government interventions. At the same time the declining authority of law and public policy has become one of the major problems in Western societies. This study focuses on this problem of acceptability of public policy. The central research question is: What is the relevance of the concept of 'public policy acceptance' to public administration, and what factors determine policy acceptance?

In *Chapter two* 'policy acceptance' is defined as the attitude of a person toward a policy. The attitude is based on that person's judgement of the policy (its existence, design, content and effects) with reference to his or her values, beliefs, interests and/or position in society. The concept directs the focus of analysis to the perspective of the target individuals and groups of a public policy. It presupposes an individual's being aware of the existence of the policy program and his having an opinion about it.

Policy acceptance is defined in terms of attitudes and not in terms of actual behaviour. This is done because of the troublesome relation between former and latter. Psychological and social psychological studies show that a measured attitude can seldom be related to an observed behaviour. There are individual and situational factors that lead to discrepancies between these two and those factors may be irrelevant to the policy program in question.

The investigation into the relevance of the concept of acceptance is placed first in the context of the discussion on the empirical limits of government. The literature on the success and failure of government programs emphasizes the relevance of the willingness of public policy implementators as well as of citizens and private organizations to comply with a program. Compliance is a necessary (though not a sufficient) condition for the effectiveness and the efficiency of a program. Unwillingness, that is non-acceptance, puts mechanisms into effect that lead to limits of government. There is, however, no unequivocal image of the willingness component, and empirical research in this field is rare. This subject matter constitutes the major concern of this study, however.

The concept of policy acceptance seems to be strongly related to 'familiar' concepts like legitimacy, authority and compliance. The concept is therefore in the second place, related to these familiar notions, and its own and independent place among them, is justified.

Like policy acceptance, legitimacy refers to attitudes toward objects. First it should be noted that a lot of theoretical and empirical work on legitimacy deals with attitudes of citizens toward other objects than policies (for instance regimes, political and judicial systems and parliament). Second, and more fundamentally, the bases of legitimacy differ from those of the concept of policy acceptance, as it is defined here. It is argued that legitimacy refers to the attitude toward a policy program in general. This general attitude is based on the fact that the program stems from certain sources (persons, institutions etc.), or is based on certain procedures, or fits objectively within societal value patterns. In case of the first two bases, individuals make no reference to the content of the policy program. Unlike the third basis of legitimacy, policy acceptance is based on a subjective judgement of a program by individuals with reference to their own values etc.

The bases of authoritativeness of a policy are similar to those of legitimacy and hence differ from those of policy acceptance. Furthermore the authoritativeness of an object manifests itself in the behaviour of the target individuals or groups. Compliance also manifests itself in the overt behaviour of people. This behaviour may be the result of all kinds of incentives. Some of these might be completely unrelated to the policy program under study.

'Policy acceptance' is introduced as an independent term for the phenomenon that specific government output is increasingly evaluated by the individual actors in terms of the private utility of the output and its usefulness in concrete situations. Public policy continually has to 'proof' itself valuable, because actors, both inside and outside public administration, keep wondering why a program exists and why it is designed the way as it is. In modern societies, certain sources of public policies or policy procedures no longer guarantee positive feelings toward these policies.

In *Chapter three* a theoretical framework for the description and explanation of policy acceptance is constructed. This framework consists of several parts. First, the object of acceptance is examined more closely. A policy program can be seen as a composite of several elements. The degree of acceptance may vary among these elements. We distinguish the acceptance of:

- a. the existence of the public policy program for the solution of a social problem;
- b. the design and structure of the program;
- c. the policy instruments of the program;
- d. the acting of the government in the implementation process.

The fourth element can be considered from two perspectives and should therefore be subdivided. From the perspective of actors inside public administration this aspect refers to the sources the policy makers allocated to a policy program to facilitate its implementation (the 'implementation conditions'). From the perspective of actors outside public administration this aspect concerns all government actions and decisions connected with the policy program.

Second, factors are considered that directly determine policy acceptance. It is assumed that the acceptance of a policy program depends on an actor's evaluation of its meaning and consequences for his concrete situation. These

factors are called '*policy perceptions*'. Three kinds of policy perceptions are distinguished; the degree of acceptance of a policy program is expected to be positively influenced by:

1. the concurrence between the problem perceptions of the individual actors on the one hand and the problem definitions of the policy program on the other;
2. the concurrence between the opinions of the subjects on suitable measures on the one hand and the measures given by the program on the other;
3. the balance of the perceived costs and benefits of the program.

Third, the policy perceptions are in turn assumed to be affected by individual and contextual characteristics. In this study the focus is on individuals as members of organizations involved in public policy programs. The contextual factors are divided into organization-internal and organization-external factors. It is assumed that perceptions rather than actual characteristics of individuals and their contexts are important here. Six background factors are expected to affect all three policy perceptions. On the individual level the policy perceptions are expected to be influenced positively by:

4. the expertise of actors with respect to the policy program and the policy problem;
5. the actor's evaluation of his experiences with similar policy programs and instruments.

On the organization-internal level the following factors are expected to be relevant:

6. the seriousness of conflicts the actor perceives between organizational interests and the program affects acceptance negatively; these conflicts are expected to be more serious the more relevant the actor considers the conflicting interests;
7. the internal position of a policy sector (the program as well as the persons directly involved) has a positive influence on the policy perceptions.

Two potentially relevant background factors are found on the organization-external level:

8. the perception an actor has of the dependence of his organization of other organizations in the policy network has a negative influence on the policy perceptions;
9. the perceived public and political pressure on an organization to solve the policy problem in a concrete situation has positive influence on the policy perceptions.

Finally a factual background factor is distinguished. It is assumed that the more specialized an organization is, the higher will be the expertise of the actors involved. On the basis of this theoretical exploration, a causal model for the explanation of policy acceptance is constructed. Variations in the acceptance of these elements are to be explained in terms of the policy perceptions and the individual, organization-internal, and organization-external background factors.

Chapter three concludes with some theoretical considerations for an explorative study of the relation between acceptance of a policy by individual members of an organization and the actions of that organization in a policy implementation process. Individual policy acceptance presumably is not the only explanatory factor for organizational behaviour. An exhaustive investigation of this subject matter is not possible within the limits of this study. Therefore this topic is

investigated only tentatively to gain some insight into the empirical relevance of the concept of public policy acceptance.

In *Chapter four* the Dutch 'Noise Abatement Act' (NAA) is introduced. Its content, history and introduction in Dutch society are discussed. The central objective of the act is to establish rules to prevent or reduce noise in society in favour of the environment and the national health. The act is characterized by central-governmental standards on the one hand and decentralized implementation on the other. The instructions in the act are primarily directed to Dutch municipalities and provinces. Using standards that are indicated in decibels, the NAA sets constraints to other policy fields such as urban and regional planning, housing and traffic policy. The NAA has been designed to cover basically three kinds of noise abatement: control at the source (among other things by granting licenses), reduction of noise transmission (by establishing noise zones along busy roads and around industrial complexes, and taking measures within these zones), and measures to protect recipients from noise (for instance by insulation, location and lay-out of dwellings, schools etc.).

Noise abatement as an element of pollution control policy was put on the agenda of the Dutch parliament in the late 1960's. Furthermore the medical sector in the Dutch society stimulated the central government to develop a policy. The minister for Public Health and Pollution Control (an independent ministry was established in 1971) sent the bill to parliament in 1975. The bill passed both Houses with unanimous votes.

After the bill became a law a phased introduction of the act was foreseen, which was to last six to eight years. The first sections were put into effect in 1980.

In *Chapter five* the theoretical concepts of the model set out in Chapter three, are operationalized and the research design is explained. The theoretical framework is first to be evaluated in a qualitative analysis of data from eighteen municipalities, three provinces and six firms that participate in the implementation of the NAA. This qualitative analysis is designed to provide more insight into the new concept of policy acceptance and to explore and adjust the initial framework and model of policy acceptance. Then the adjusted theoretical framework and model are to be tested quantitatively on data from a survey of Dutch local governments.

Chapter six presents the results of the qualitative analysis of eighteen municipalities. It shows the distinction of aspects of a policy program to be fruitful. Problems of acceptance are especially directed to an element of the design and structure of the NAA, namely the composition of the act, and further to the implementation conditions and the existence of the act. The specific content of the act (its instruments and principles) are relatively highly accepted by the local implementors. The acceptance of the non-content aspects overshadows the acceptance of the instruments and principles however. This results in a negative image of the degree of acceptance of the Wgh as a whole in many local governments. These findings suggest a differentiation in the theoretical framework of 'the design and structure' in a composition part and a content part.

The analysis furthermore suggests that the various policy perceptions are affected by the background factors in accordance with our expectations. The

relevance of the experiences with other policies and instruments similar to the NAA and of the perceived dependence of the organization in the policy network, can not be clearly established however. A further adjustment of the framework is deemed necessary. This adjustment relates to the specialization grade of the organization. This variable not only affects the expertise of the individual actors, but also determines the internal position of the policy sector in the organization.

Apart from the analysis of the theoretical model, the relation between acceptance and implementation of the act by the local governments is investigated. Especially in the larger local governments there are all kinds of factors that seem to influence the implementation actions; the degree of acceptance of the NAA is just one of them.

In *Chapter seven* the acceptance of the NAA in the Dutch provinces is analyzed. The degree of acceptance is relatively high and hardly varies among the individual actors. A more differentiated picture emerges, if the attention is directed to the acceptance of one part of the act, namely the so called 'quiet areas regulation'. The acceptance of several elements of this part of the NAA is relatively low. The analysis suggests no major revisions of the theoretical framework. Furthermore the analysis of the provincial level too, showed that policy acceptance was only one of many factors affecting the implementation of the NAA by the provinces.

Chapter eight deals with the attitudes of actors in business organizations. In three of the six investigated organizations there is hardly any experience with the NAA and it is hard to get gauge the acceptance of the act. For the actors in the other firms the act is fairly acceptable. However, actors think noise nuisance in their firm hardly a problem and they advocate a most flexible application of the measures of the NAA. Furthermore they all emphasize the costs of the act. Hence the policy perceptions do not affect acceptance as was expected beforehand. The theoretical framework proved inapplicable to private firms. This is due to the fact that the central notion, that the acceptance of a policy depends on an actor's evaluations of its meaning and consequences in his concrete situation, does not hold.

Finally there is a fair congruence between the attitude of the individual actors in a firm and the behaviour of the firm with respect to the act. This is due to the fact that, unlike in most governmental organizations, in several firms only one (or at most two) person is involved with the NAA. His behaviour and that of the firm are identical. As far as his attitude influences his individual behaviour, it influences organizational behaviour. The influence of interactions among individuals in an organization is minimized. Firms have this in common with small local governments.

In *Chapter nine* first a quantitative description of the acceptance of the NAA in Dutch local governments is given. Then the explanatory model is tested with the aid of the LISREL analysis technique. Factor analysis of the data shows that the aspect of 'design and structure' has indeed to be split up into principles and composition. Another result of the factor analysis performed, was that the explaining variable 'internal position' has to be subdivided into three components. The description of acceptance shows a picture similar to that presented

in Chapter six. The acceptance of the act's composition in particular, and of the acceptance of the implementation conditions and the existence of the act, are relatively low. These negative evaluations overshadow the relatively high acceptance of the content aspects of the NAA.

The analysis shows several deviations from what was expected within the theoretical framework, although the basic structure of the framework and the model prove to be adequate. The acceptance of the composition of the act is, however, not affected by any of the factors in the framework. The acceptance of the other aspects is influenced by one or more of the policy perceptions. Among the background factors, the experiences with similar policies and instruments and the perceived dependence of the organization, turn out to be inconsequential. Furthermore the components of the internal position of the policy sector are only a minor influence.

Finally the quantitative analysis shows that there is a substantial relation between acceptance of the NAA by individual local implementators on the one hand and the actions of the local governments on the other. The results of this analysis strongly suggest the relevance of the concept of policy acceptance in the analysis of public policies.

In *Chapter ten*, first the research questions of the study are answered. Then the relevance and the independent place of the concept of 'policy acceptance' are discussed with reference to several developments in Western societies since World War II. Trends like individualization, the changing image of the role of government in society and the ever more prominent role of public officials within public administration, make the concept of policy acceptance a more relevant concept in contemporary public policy analysis than the traditional concept of legitimacy. Furthermore it is argued why and how, in designing public policy programs, policy makers should pay more attention to the of acceptance of a policy. In this respect the policy acceptance of all actors, both inside and outside public administration, confronted with the policy and contributing to its success or failure, should be considered. Finally some suggestions are made for further applied and fundamental research. It is suggested that for the study of policy acceptance by private actors one needs a theoretical framework that is different from the one used here, which turned out to be applicable to public officials. An extension of the framework with a behavioral component is considered. This would make the framework itself rather complex, however. Very sophisticated research techniques may be needed to evaluate its usefulness.

Noten

Noten Hoofdstuk 1

1. Geelhoed schrijft overigens over staatsfuncties in plaats van overheidsfuncties.
2. Dit naast aandacht voor (a) de algemeen beleidsanalytische vragen over doelbereiking, effectiviteit, efficiency en de juistheid van de veronderstellingen van het beleid, (b) de meer juridische vragen over rechtmatigheid, interne consistentie, relaties met andere wetten, waarborgen voor de burger en handhaving, en (c) de sociaal-wetenschappelijke vragen over wetgeving, die betrekking hebben op de gevolgen van de algemene strekking en zekere duurzaamheid van wetten (Ringeling, 1977, Schuyt, 1977, Herweijer en De Jong, 1984).
3. Overheidsbeleid en wetgeving zijn gericht op bepaalde (categorieën) personen. Op hen richten wij onze aandacht, omdat naar verwachting de mate waarin zij beleid accepteren van invloed kan zijn op de werking van het beleid. Deze personen noemen we, met een germanisme, de 'adressaten' van het beleid. Een goed Nederlands woord zou zijn: de geadresseerde. Deze term wordt echter weinig gebruikt. Het begrip 'normadressaat' raakt in de Nederlandse juridische literatuur langzamerhand ingeburgerd (zie o.a. Ruiter, 1987).
4. Diverse kranteberichten berichten ten tijde van de indiening van het wetsontwerp laten zien dat het hier niet om een geheel onomstreden wet gaat (onder andere: De Volkskrant, 4-10-1975; Algemeen Dagblad, 4-10-1975; Eindhovens Dagblad, 4-10-1975, Apeldoornse Courant, 3-10-1975; Het Vrije Volk, 14-1-1976). Jaren later heeft Almere's eerste burgemeester, de heer Han Lammers, de Wet geluidhinder en het Rijksbeleid ter zake nog eens gehekeld. Hij sprak in dat verband van overregulering en betutteling (zie: J.H. Hahn, Overregulering en betutteling, in: *Geluid en Omgeving*, 1984, jrg. 7, nr. 1). In het Haarlems Dagblad van 11-1-1986 opende een artikel over de Wet geluidhinder met de zin: 'De Wet geluidhinder is een onding. Daarover zal nagenoeg iedereen, die zich bezig houdt met ruimtelijke ordening, het onderhand wel eens zijn'.
5. Anno 1985 constateren Glasbergen en Kuijpers nog dat het ontbreken van milieunormen die richtinggevend kunnen zijn voor de onderlinge afstemming van maatschappelijke activiteiten het milieubeleid in toenemende mate parten speelt. De Wet geluidhinder kunnen deze auteurs daarbij niet op het oog hebben gehad (Glasbergen en Kuijpers, 1985).
6. Eind 1985 verscheen het eindrapport van de Commissie Evaluatie Wet geluidhinder. In 1986 kwam de minister met een reactie op dat rapport. Ook werd in 1986 een belangrijk nieuw onderdeel van de wet van kracht. Tenslotte trad in 1986 de voor de Wet geluidhinder relevante gewijzigde Wet op de ruimtelijke ordening in werking. Dit zijn allemaal zaken die mogelijk van invloed zijn op de mate van acceptatie van de wet, maar waarvan de uitwerking nog niet goed zichtbaar is. Om aan de invloed van deze factoren

te ontkomen laten we het onderzoek in 1985 eindigen. Zie ook noot 29 van Hoofdstuk 4.

Noten Hoofdstuk 2

1. Hierbij moet worden aangetekend dat verschillende bij het beleid betrokken actoren verschillende wensen hebben, verschillende bedoelingen met het beleid hebben en verschillende effecten wel of niet voorzien. Deze pluriformiteit aan wensen en bedoelingen aangaande het beleid maakt het bepalen van grenzen van bestuur tot een complexe aangelegenheid. Bepaalde effecten van beleid betekenen voor de één een succes en voor de ander een falen, afhankelijk van de positie, het belang, het doel, de wensen en de verwachtingen van een actor.
2. Doeltreffendheid, of effectiviteit, van beleid is de mate waarin het beleid bijdraagt tot het bereiken van de door de beleidsvoerders gestelde doelen.
3. Een beleid is meer doelmatig naarmate tegen een gegeven hoeveelheid kosten een grotere hoeveelheid van de baten (bijvoorbeeld in termen van de gestelde doelen) kan worden bereikt, of een gegeven hoeveelheid baten kan worden bereikt tegen een geringere hoeveelheid kosten.
4. Uitvoerders kunnen in veel gevallen worden opgevat als degenen tot wie beleid of wetgeving gericht is binnen de overheid. Ruiter onderscheidt in dat verband bepalingen geadresseerd aan leden van de samenleving en geadresseerd aan overheidsambten (Ruiter, 1980 en 1987).
5. De Farao bij de Egyptenaren was volgens de toen heersende godsdienstige leer de God Horus, Zoon van Osiris. Het Rijk van de Farao was het Rijk van God. Gehoorzaamheid aan de Farao was een religieuze plicht. Binnen het Christendom kwam de tweede vorm voor. Karel de Grote was een vorst die zich zelf beschouwde als van God gekroond. De Goddelijke roeping gold hier als legitimatie voor het doen en laten van de vorst. Ten derde het regeren door inspiratie en openbaring. Bepaalde profetieën inspireerden individuen en groepen de leiding van een samenleving of een grote groep mensen op zich te nemen. Als voorbeeld daarvan kan Mozes worden genoemd die het Joodse Volk uit Egypte naar het beloofde land wilde leiden (Sternberger, 1963: 244 e.v.). Ten vierde is er de legitimiteit die zijn oorsprong vindt in bepaalde tradities. Het beleid van de vorsten van de Middeleeuwen tot de moderne tijd is daarvan een voorbeeld. Tenslotte is er de figuur van legitimiteit gebonden aan bepaalde persoonlijke eigenschappen van de leider. Voorbeelden daarvan zijn Napoleon en Hitler.
6. Dit haakt aan bij wat Sternberger noemt: 'civil legitimacy'. Niet God of Godsdienst is de legitimatiebasis, maar de overeenstemming tussen in principe gelijkwaardige burgers die met elkaar samenwerken om een goed te produceren. De Griekse Stadstaten vormen daarvan een vroeg voorbeeld. En 'every modern constitutional system (...) is founded either on a basic agreement to follow certain rules or at least on a justifiable assumption that a basic agreement to follow certain rules exists' (Sternberger, 1968: 245).
7. De legitimiteit volgens procedures is volgens Luhman beslist noodzakelijk, omdat 'kein politisches System sich allein auf physische Zwangsgewalt stützen könne, dass viel mehr Konsensus hinzukommen müsst, um dauerhafte Herrschaft zu ermöglichen. Ebenso ist dass aktueller, auf zuvulliger Kon-

gruenz der Interessen beruhrender Konsens als Stütze der Herrschaft nicht ausreicht; Widerstrebende müssen notfalls gezwungen werden können.' (Luhman, 1969: 27). De inhoud van beslissingen zou volgens Luhman nimmer als legitimatiebasis kunnen dienen omdat de burgers het daarover toch nooit eens worden. Er vormen zich daarover altijd meerderheids- of minderheidsstandpunten. Over procedures die in principe leeg zijn kan volgens hem wel consensus ontstaan. Vervolgens zullen op grond daarvan ook de beslissingen die met behulp van die procedures zijn genomen, ongeacht hun inhoud, worden aanvaard.

Het is de vraag of de inhoud en effecten van een beslissing indien die ingaan tegen bepaalde belangen van burgers, die procedures als legitimatiebasis onderuit zullen halen. Op inhoudelijke gronden kunnen tegenstanders van een beslissing stellen dat de betere argumenten geen kans hebben gekregen. Een illustratie daarvan is het verschijnsel 'burgerlijke ongehoorzaamheid'. Burgerlijke ongehoorzaamheid is een vorm van politiek protest die zich hierdoor kenmerkt dat mensen illegaal handelen tegenover een specifieke wet of een specifiek stelsel van wetten en tegelijkertijd het politiek systeem met zijn besluitvormingsprocedures blijven aanvaarden. Ook andere vormen van politiek protest zoals boycotten, politieke stakingen en geweldloos verzet vormen een illustratie van het op inhoudelijke gronden niet aanvaarden van beslissingen die volgens overigens wel aanvaarde spelregels zijn genomen (Schuyt, 1972: 303 e.v.).

8. Het begrip *nut* moet begrepen worden in termen van voorkeur. Het nut betreft zowel immateriële als materiële zaken.
9. Zijdeveld (1985) onderscheidt gezag dat stoelt op professionele competentie van de beleidsvoerder of bevelgever. Ook dit is een eigenschap van de bron van het beleid, al dicht men deze eigenschap aan de bron toe op grond van waargenomen output van (vroeger) beleid. Samen met Adriaansens heeft hij er op gewezen, dat gezag ook voortkomt uit de publieke opinie. Deze is echter ons inziens niet als gezagsbron op te vatten. De publieke opinie brengt legitimiteit en gezag van personen of beleid tot uitdrukking. Zij bewerkstelligt echter niet, dat burgers beleid gaan gehoorzamen omdat het beleid door de publieke opinie gedragen wordt. De publieke opinie betekent dwang voor de beleidsvoerders maar niet voor de burgers. De auteurs merken zelf al op, dat de publieke opinie een wel zeer wankel basis is, onder meer omdat afzonderlijke individuen zich nooit geheel in de publieke opinie kunnen herkennen en dus niet bereid zijn het betreffende beleid zonder meer te volgen (Adriaansens en Zijdeveld, 1983).
10. Het Angelsaksisch begrip 'compliance' betekent letterlijk: 'handelen in overeenstemming met ...'. 'To comply a rule' staat voor: 'handelen in overeenstemming met een regel, of een regel nakomen'. Het gaat in ieder geval om handelen. We vertalen het begrip daarom met 'conform handelen'.
11. 'All public policies are intended to influence or control human behavior in some way, to induce people to act in accordance with governmentally prescribed rules or goals (...). If compliance with policy is not achieved, if people continue to act in undesired ways. If they do not take desired actions or if they cease doing what is desired, to that extent policy becomes ineffective or, at the extreme, a nullity' (Anderson, 1975: 120).

Noten Hoofdstuk 3

1. In het model van Ajzen en Fishbein (dat oorspronkelijk door de laatst genoemde is ontwikkeld) wordt de intentie van een persoon tot het al dan niet verrichten van bepaalde handelingen opgevat als de directe determinant van het gedrag. Intentie en gedrag corresponderen weliswaar niet altijd volledig, maar *ceteris paribus* handelt een persoon in overeenstemming met zijn intentie. De assumptie die aan het model ten grondslag ligt, is dat mensen rationele wezens zijn die systematisch gebruik maken van de informatie die hen ter beschikking staat. Ajzen en Fishbein spreken in dit verband van 'a theory of reasoned action' (1980). Het accent ligt in het model op de determinanten van de intenties. De intentie tot gedrag wordt enerzijds bepaald door de houding tegenover het gedrag en anderzijds door wat wordt genoemd de subjectieve norm. De houding tegenover het gedrag wordt op haar beurt bepaald door het idee dat een persoon heeft over de uitkomsten van zijn gedrag en zijn waardering daarvan. De subjectieve norm wordt bepaald door het idee dat een persoon heeft omtrent wat anderen vinden wat hij wel of niet zou moeten doen.
2. In de literatuur over kosten-baten analyses wordt aandacht besteed aan de invloed van bijvoorbeeld de inkomensverdeling op de waardering van kosten en baten. Het gewicht van het nut of het disnut dat personen aan bijvoorbeeld aan een sociaal beleidsprogramma (zoals een werkgelegenheidsprogramma) ontlelen, is afhankelijk van het inkomen dat men heeft en dus van hetgeen het programma relatief toevoegt aan het inkomen (vergelijk Haveman, 1977b).
3. We benadrukken, dat we niet bijvoorbeeld Festingers cognitieve dissonantie-theorie of één van de vele daarop voortbouwende cognitieve evenwichts theorieën, zoals te onzent de mentale incongruentietheorie van Tazelaar (1980), binnen ons theoretisch kader gebruiken. Al deze theorieën beogen verklaringen van gedrag te geven. We maken slechts gebruik van een veronderstelling van deze theorieën en passen die toe op ons eigen kader.
4. In zijn betoog over de mate waarin beleid zou moeten passen bij de 'ongoing forms of life' gaat Van Gunsteren (1976) er impliciet van uit, dat de cognities aangaande de dagelijks praktijk van normadressaten meer gefixeerd zijn, dan hun cognities van het beleid zullen zijn. Een te grote spanning leidt tot bijstelling van de beleidscognities, ofwel het interpreteren van het beleid zoals dat het beste past bij de dagelijkse gang van zaken.
5. Lieshout (1987) heeft op een vergelijkbare manier de veronderstelling geuit, dat hoe meer een individu in een bepaald standpunt heeft geïnvesteerd, des te onwaarschijnlijker het wordt dat het bereid zal zijn dit standpunt op te geven wanneer het wordt geconfronteerd met mogelijke inconsistenties.
6. Andere vergelijkbare modellen zijn in omloop (Elmore, 1978; Steinbruner, 1974).

Noten Hoofdstuk 4

1. In navolging van de wetgever spreken we in dit boek over geluidhinder, in plaats van over geluidshinder (met een 's'). Taalkundig zijn er echter geen redenen om de 's' weg te laten in samengestelde woorden met 'geluid' (zie

- o.a. ook TK 13639 nr. 59). In alle andere samengestelde woorden waarvan 'geluid' deel uitmaakt zullen we de 's' daarom handhaven: zoals geluidsoverlast, geluidsniveau etc.
2. Aldus de Urgentienota, TK 1971-1972, 11906, p. 43.
 3. TK 1967-1968 OCV Verkeer en Waterstaat 7-11-'67.
 4. Regeringverklaring van 3-8-'71. Bij de formatie van het Kabinet Biesheuvel had het rapport van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, de Commissie-Van Veen, een rol gespeeld. De commissie constateerde, dat het te voeren beleid op het terrein van de ruimtelijke ordening en de milieuzorg sterk in de belangstelling stond, maar ook, dat niet alle milieuaspecten altijd even goed tot hun recht kwamen. Verder stelde de commissie dat de milieuproblematiek niet alleen een volksgezondheidsbelang was, en dat de aandacht voor milieuproblemen binnen de rijksdienst teveel versnipperd was. Samenvoeging van afdelingen was niet het antwoord. Er diende één bewindspersoon te komen die voor het totale milieubeleid primair de verantwoordelijkheid zou dragen. Deze zou echter vanwege het specifieke van de milieuhygiëne-problematiek een ander moeten zijn dan de minister belast met het ruimtelijk beheer (Van Geest, 1987).
 5. Zie o.a. de Urgentienota, TK 1971-1972, 11906.
 6. TK 1975-1976, 13639 nrs 1-4.
 7. Onder meer: Het Parool van 14 november 1969: 'Hearing over geluidshinder: praten tegen beter weten in'; NRC van 14 november 1969: 'Maatregelen geëist tegen geluidshinder Schiphol'; Algemeen Dagblad van 15 november 1969: 'Raadslid vraagt breed gesprek over Schiphol'.
 8. Het Kamerlid Van Thijn (PvdA), tevens raadslid in Amsterdam, stelde vele vragen. De fractie van D'66 vroeg zelfs om een parlementaire enquête, die betrekking zou moeten hebben op nalatigheid van Rijk en gemeenten wat betreft het kunnen voorzien van de geluidhinderproblemen die uitbreiding van Schiphol met zich meebracht.
Minister Bakker werd verweten, dat hij de rapporten van de commissie Kosten in de la had gelegd en daarmee de geluidhinderproblematiek van zich af had geschoven. (TK 1965-1966, Hand. II: 667; TK 1967-1968, 9300, hfdst. XI, nr. 8 en hfdst. XII, nr. 12; TK 1967-1968 OCV V. en W., 7-11-'67).
 9. Zie bijvoorbeeld Dagblad De Stem van 17 juni 1969: Geluidsbestrijding kwestie van gezondheidszorg: 'Mensen gaan kapot aan geluidshinder'; Nederlands Dagblad van 6 juni 1969: 'Strijden tegen lawaai'.
 10. TK 1978-1979, 13639 nrs. 11d en 11e, Hand. I 13-2-1979: 337.
 11. Hand. I 13-2-1979:337.
 12. Ter vergelijking: het aantal artikelen in de Afvalstoffenwet, de Wet Chemische afvalstoffen, de Wet inzake de Luchtverontreiniging, Oppervlaktewateren bedraagt respectievelijk: 99, 63, 104, 40 en het aantal uitvoeringsbesluiten (per 1-1-1986) respectievelijk 17, 27, 24 en 9.
Van Poelje (1976b) merkt in dat verband op dat men bij het lezen van het wetsontwerp nu eens de indruk krijgt inderdaad in een wet te lezen, dan weer in een a.m.v.b. en vervolgens zelfs in een uitvoeringsbeschikking of circulaire.
 13. Van Poelje heeft de taken- en bevoegdhedenverdeling in het wetsontwerp centralistisch genoemd. De ontwerpers van de wet hebben volgens hem weinig vertrouwen gehad in de bereidheid en mogelijkheid van vooral

gemeenten tot zelfstandige bestrijding van geluidsoverlast. Dat is volgens hem des te bedenkelijker daar het hier gaat om de regulering van een voor een belangrijk deel lokaal beheersbare aangelegenheid als geluidhinder (Van Poelje, 1976a, 1976b).

14. Een toestel wordt in art. 1 Wgh omschreven als een geluidsapparaat of een apparaat dat bij gebruik anders dan door menselijke energie geluidhinder kan veroorzaken. Een hamer is geen toestel, maar een pneumatische hamer wel. Andere voorbeelden van toestellen zijn motorvoertuigen, bromfietsen, stroomaggregaten en motorcompressoren.
15. Bepaalde inrichtingen voor recreatiedoeleinden worden tot de zogenaamde A-inrichtingen gerekend, waarvoor het regime van 'Hoofdstuk IV Inrichtingen' geldt.
16. Meijer Drees vindt dat vanuit milieuhygienisch gezichtspunt niet wenselijk, omdat daardoor geen waarborgen tegen geluidsoverlast zijn gegeven (1976).
17. Van Poelje (1976a) merkt in dat verband op dat het door de sterk gedifferentieerde uitvoering toch al ingewikkeld geworden voorschriftenpakket van de WRO hier wordt gekoppeld aan een zo mogelijk nog ingewikkelder en verder uitgesponnen systeem van de Wgh. De hoofdstukken over zonering van industrieterreinen en wegen tellen 61 wetsartikelen; de hoofdstukken V tot en met IX van de wet in totaal 72. Dat terwijl de gehele WRO anno 1976 75 wetsartikelen telde.
18. Een decibel is een maat voor het geluidsniveau. Door toevoeging van de factor A wordt op deze maat een correctie toegepast, opdat een uitdrukking ontstaat die relevant is voor de menselijke samenleving (zie Meyer en Potman, 1987).
19. Waller veronderstelt, dat enerzijds de belangenafweging tussen de kosten en beperking van de ruimtelijke keuzemogelijkheden versus de volksgezondheid en anderzijds de bekendheid met de wijze waarop geluid zich voortplant, hebben bijgedragen tot opname van de normen in de wet (Waller, 1979: 223). Een andere mogelijkheid zou zijn geweest de normen bij a.m.v.b. te regelen waardoor ze, indien nodig, sneller zouden kunnen worden veranderd (Meijer Drees, 1976).
20. De gemeente meldt de saneringsgevallen aan GS en deze stellen in overleg met de gemeente een programma van te nemen maatregelen op om de geluidsbelasting van woningen te verminderen. Dat programma moet worden goedgekeurd door de minister van VROM. Tevens geeft deze aan, wat de maximale toegestane geluidsbelasting van de gevels is (maximaal 65 dB(A)) en welke programma-onderdelen voor financiering door Rijkshijdragen in aanmerking komen.
21. De maximum toegestane waarde is 65 (70) dB(A) (art. 83). Wanneer welke hogere waarden zijn toegestaan, hangt onder meer af van het stadium van woningbouw of wegaanleg. Krachtens de WRO behoeft de gemeente voor het grondgebied binnen de bebouwde kom geen bestemmingsplan vast te stellen.
22. De Wgh bepaalt in art. 179, dat de Woningwet wordt gewijzigd, zodat bij a.m.v.b. krachtens die wet de zogenaamde isolatiewaarden kunnen worden bepaald waaraan met name nieuwe woningen moeten voldoen. Het gemeentebestuur moet bij het beoordelen van een aanvraag voor een bouwvergunning met die waarden rekening houden. De waarden worden daartoe in de gemeentelijke bouwverordeningen opgenomen en uitgewerkt.

23. Een *stillegebied* wordt omschreven als een terrein ter grootte van een paar kilometer of meer, waarin de geluidsbelasting door toedoen van menselijke activiteiten zo laag is, dat de daar heersende natuurlijke geluiden er niet of nauwelijks door worden gestoord. Voorbeelden van dergelijke terreinen zijn natuurgebieden, natuurmonumenten, nationale parken en agrarische gebieden van natuurwetenschappelijke waarde waar bijvoorbeeld veel weidevogels leven.
24. Zie noot 12.
25. Respectievelijk TK 1982-1983, 18010, nr. 1 en TK 1982-1983, 17931, nr. 4. In het Actieprogramma DROM wordt in conclusie 64 gesteld: 'Gelet op het complexe karakter van de wet, de samenhang tussen het planologisch- en het geluidhinderbeleid, en het feit dat de ervaringen met de Wet geluidhinder nog relatief beperkt en recent zijn, is de evaluatie van de werking van de wet, zoals de Wabm die kent, wenselijk. De evaluatie zal in ieder geval betrekking moeten hebben op het normenstelsel, inclusief het stelsel van hogere waarden, op de uitwerking van het bestemmingsplan en de stillegebieden.'
26. Voor beschouwingen over de evaluatie van de Wet geluidhinder, zie onder anderen Potman en Bekke, 1986.
27. TK 1985-1986, 91531, nrs. 1-2.
28. TK 1988-1989, 20985, nrs. 1-3.
29. De verschijning van de rapporten van de evaluatiecommissie vormt een van de redenen om de periode waarop het onderzoek betrekking heeft te laten lopen tot eind 1985. De verwachtingen en meningen van respondenten in ons onderzoek over de Wgh zouden beïnvloed kunnen worden door de conclusies en aanbevelingen van de Commissie en door de reacties van de minister en het parlement op die aanbevelingen. Ons onderzoek heeft betrekking op mate van acceptatie van de oorspronkelijke wet.
Daarnaast zijn in 1985 de gewijzigde Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en het Besluit op de Ruimtelijke Ordening (BRO) vastgesteld. In de loop van 1986 traden de meeste bepalingen in werking die zodoende leidden tot wijzigingen in het (gemeentelijk) planologisch beleid. Ook brengen deze regelingen veranderingen in de inpassing van de bepalingen van de Wgh in het ruimtelijk beleid.
Tenslotte noemen we nog het feit dat per 1 april 1986 het onderdeel 'wegverkeerslawaaï - bestaande situaties' in werking trad. Voorzover dat nu is te overzien, kan dat onderdeel ingrijpende gevolgen voor het gemeentelijk beleid hebben en talloze saneringsgevallen met zich mee brengen. Niet alle gemeenten krijgen direct met dit onderdeel van de wet te maken. De uitvoering er van zal zich in elk geval uitstrekken over een periode van zo'n 25 jaar.
Wat deze ontwikkelingen precies voor de uitvoering en vooral voor de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder zouden kunnen betekenen, is niet a priori duidelijk. We kiezen er echter voor om het beeld van de wet zo constant mogelijk te houden en beperken ons dus tot de periode tot en met 1985.

Noten Hoofdstuk 5

1. In het regulier juridisch spraakgebruik spreekt men hier van pseudo-wetgeving.
2. Er zijn uit elk van de volgende gemeentegrootte-klassen vier gemeenten geselecteerd: minder dan 10.000 inwoners, 10.000 - 19.999 inw., 20.000 - 49.999 inw., 50.000 - 99.999 inw. Uit de klasse met gemeenten met 100.000 inwoners of meer zijn twee gemeenten geselecteerd.
3. Door de minister zijn ter voorbereiding van het mondeling overleg dd. 2 december 1977 54 categorieën A-inrichtingen onderscheiden die in acht hoofdcategorieën zijn verdeeld.
4. Centraal Bureau voor de Statistiek, *Bevolking der gemeenten van Nederland op 1 januari 1985*, 's-Gravenhage, 1985.

Noten Hoofdstuk 6

1. Vereniging Nederlandse gemeenten, Blauwe reeks, no. 64, 's-Gravenhage, 1980. Besluit recreatie-inrichtingen Wet geluidhinder, 20-22-1981. Stb. 687.
2. Op grond van artikel 19 van de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) kunnen B&W bij aanwezigheid van een voorbereidingsbesluit of ontwerp-bestemmingsplan de weigeringsgrond voor de verlening van een bouwvergunning opheffen. Voorafgaand is een verklaring van geen bezwaar van GS nodig. Voor de jaren zeventig is berekend dat 15 tot 20 procent van het aantal bouwvergunningen verleend werd op basis van dit zogenaamde anticipatie-artikel.
3. Het gaat in dit hoofdstuk om acceptatie van beleid door actoren van binnen de overheid. Daarom spitsen we de mate van acceptatie van de in- en uitvoering toe op de mate van acceptatie van de voorwaarden voor uitvoering (zie paragrafen 3.2.4. en 5.2.1.).
4. Anders dan het thans geldende onderscheid in stedelijk en buitenstedelijk gebied bij wegverkeerslawaaï.
5. De mogelijkheid van flexibiliteit en normverhoging laat de wet in feite al toe via het stelsel van ontheffingen. Daar de aanvraag van deze ontheffingen en de toekenning ervan met name in de grotere gemeenten een automatisme is geworden, lijkt het normenstelsel toch redelijk aanvaardbaar voor de betrokkenen. Materieel zijn de normen daardoor hoger dan formeel het geval is.
6. Als er sprake was van nieuwbouw in plaats van vervangende nieuwbouw of als een verandering aan een weg kan worden aangeduid als een reconstructie, dan was er sprake van een nieuwe situatie. Zo eenvoudig als het hier staat omschreven, bleek de praktijk niet.
7. De meeste actoren in de kleinere gemeenten waar niet van dergelijke inrichtingen zijn, zeiden niet op de hoogte te zijn van het feit dat de wet deze inrichtingen niet regelt.
8. We benadrukken, dat het hier om gemeenten met *relatief* hoge en lage mate van acceptatie van de Wet geluidhinder gaat. De onderzochte personen in alle achttien gemeenten waarden de meeste kenmerken van de opzet en structuur en de meeste instrumenten over het algemeen positief.

1. We kunnen deze taken indelen onder de regionale en de intermediaire functie van de provincie (Potman, 1983). De regionale functie van de provincie als middenniveau in het binnenlands bestuur is primair afhankelijk van de correspondentie tussen een bepaalde regio en het terrioir waarover de bestuurlijke bevoegdheden van het middenniveau zich uitstrekken. Het middenniveau heeft een eigen takenpakket, waarin taken zijn opgenomen die te omvangrijk zijn voor het meest decentrale bestuursniveau (de gemeenten) en te beperkt voor het centrale niveau (de nationale overheid). De voorziening van goederen en diensten geschiedt rechtstreeks aan de burgers en aan gemeenten en andere publiekrechtelijke lichamen in de regio. In het geval van de Wet geluidhinder kan worden gedacht aan vergunningverlening en aan de vaststelling van stiltegebieden.
De taken binnen de intermediaire functie van het middenniveau zijn afgeleide taken. Het middenniveau is er ten behoeve van de primaire niveaus (enerzijds gemeenten en anderzijds de nationale overheid). In de Wet geluidhinder worden de meeste taken in principe door de gemeenten uitgevoerd. Tot de intermediaire taak van de provincie behoren onder meer het toezichthouden en de bevordering van de gecoördineerde taakvervulling van de provinciale, gemeente- en rijksambtenaren.
2. Verschillende vertegenwoordigers van deze provincies zijn mondeling geïnterviewd en er zijn aan personen vragenlijsten voorgelegd. Vanwege het beperkt aantal provincies in ons land en de daarmee corresponderende grote kans op identificatie van de provincies in ons onderzoek worden de feitelijke gegevens in globale termen aangeduid.
In ons onderzoek zijn vier in plaats van drie provincies betrokken. Door één provincie extra te benaderen is de vertrouwelijkheid van de gegevens in ons onderzoek nog eens extra gewaarborgd.
3. In de kleine provincie heeft alleen luchtverontreiniging een lagere prioriteit. In de Randstad-provincie en de grote landelijke provincie heeft de bestrijding van waterverontreiniging een relatief lage prioriteit, omdat de water- en zuiveringsschappen daar nu volop aan werken en de provincies er weinig meer mee te maken hebben.
N.B. Ten tijde van het onderzoek was de verzuring van het water in oppervlaktewateren als gevolg van overbemesting nog niet in volle omvang zichtbaar op de publieke agenda.
4. Tegen opname van vliegtuiglawaai in de Wgh wordt ingebracht, dat de nationale overheid de meest aangewezen instantie is om het probleem aan te pakken. Binnen welk wettelijk kader dat gebeurt, is in dat verband niet zo interessant, te meer daar in de Luchtvaartwet ook met normen wordt gewerkt, te weten de zogenaamde Kosten Eenheden (genoemd naar de voorzitter van de Commissie die zich in de jaren zestig met luchtvaartlawaai heeft bezig gehouden - zie Hoofdstuk 4).
5. De houding van de provincies tegenover de stiltegebiedenregeling kan wellicht geïllustreerd worden aan de hand van een artikel van een gedeputeerde van de provincie Utrecht (of Utrecht ook tot de onderzochte provincies hoort, laten we in het midden). Deze schrijft: 'Het is niet de bedoeling van het provinciaal bestuur om door middel van het instrument 'stiltegebieden' de zaak in bepaalde gedeelten van de provincie eens flink op zijn kop

te zetten. Waar stiltegebieden worden aangewezen, was het stil, is het stil en moet het stil blijven. De provincie geeft die gebieden alleen een conserverend laagje mee (en) labelt ze als stiltegebied (...). Niet alleen het criterium 'stil' is bij de inventarisatie een criterium, maar de gebieden moeten ook om andere redenen (ecologische, landschappelijke, recreatieve) de moeite waard zijn. De maatregelen van de provincie voor die gebieden moeten voor de huidige gebruikers van die gebieden geen ingrijpende gevolgen hebben: 'Agrariërs krijgen in onze stiltegebieden in principe vrij baan.' (G.C. van Wijnbergen, Een provincie zoekt stilte op, in: *Geluid en Omgeving*, 1986, jrg 9, p. 43.).

6. Voor een nadere toelichting zie hetgeen daarover voor de gemeenten in paragraaf 6.4. naar voren is gebracht.
7. In onze achtergrondstudie voor de Commissie Evaluatie Wet geluidhinder was ons ook al gebleken, dat de Wgh bij de regionale milieugroeperingen niet leeft. Inhoudelijke wist men weinig over de wet (Potman et al., 1985b).
8. Zie noot 1.

Noten Hoofdstuk 8

1. In het kader van de evaluatie van de Wet geluidhinder hebben we diverse bedrijven geënquêteerd. Het bleek dat de meeste bedrijven met vrijwel alle milieucomponenten van doen hadden. Geluidhinder scoorde meestal als laagste (Potman et al., 1985b).
2. Met name bij de scheepswerf heeft men negatieve ervaringen met de heffing in het kader van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Behalve dat de heffing hoog is, meent men te moeten betalen voor verontreiniging die niet door het bedrijf veroorzaakt wordt maar door het aanslibben van verontreiniging die van elders (stroomopwaarts) afkomstig is.

Noten Hoofdstuk 9

1. Het responspercentage van 71 wijkt slechts licht af van het gemiddelde van 74% dat Dillman (1978) heeft aangetroffen bij een analyse van 48 schriftelijke enquêtes waarbij zeer veel aandacht is geschonken aan de bevordering van de respons via een door hem aanbevolen methode. De auteur acht dat gemiddelde een goed score.
2. De weegfactoren voor de vijf klassen van gemeentegrootte zijn:

< 10.000	$(377/18) * (71/741)$
10.000 - 19.999	$(190/23) * (71/741)$
20.000 - 49.999	$(123/15) * (71/741)$
50.000 - 99.999	$(34/8) * (71/741)$
> 100.000	$(17/7) * (71/741)$
3. Dieben heeft aangegeven dat weging van analyse resultaten bij een gestratificeerde steekproef niet nodig is, als de resultaten gegeneraliseerd worden naar een theoretische superpopulatie (L.B.M. Dieben, Statistische toelichting, in: Coumans, 1981).
4. Voorzover in de analyse de relaties tussen items worden onderzocht, maken we gebruik van de veel gehanteerde Kendall's Tau (τ) als associatiemaat. De

samengestelde variabelen, die in 8.3.2. en Bijlage V worden geconstrueerd, hebben een redelijk grote variatiebreedte van 0 tot boven de 10. Als het aantal waarden groot is, liggen de punten volgens Swanborn (1984) zo vast, dat de schaal ervan op een intervalschaal begint te lijken. Van de samengestelde variabelen kan daarom een matrix met Pearson product-moment correlatiecoëfficiënten (r) worden geconstrueerd.

Vanwege het beperkte aantal cases in de studie (71 gemeenten) is voor de ontbrekende waarden van de variabelen en items een paarsgewijze verwijdering van die waarden toegepast, in plaats van een doorgaans te prefereren, wat in SPSSX-jargon heet, 'listwise-deletion'. Daardoor verschilt het aantal geldige cases per variabele- en itempaar en fluctueert het significantieniveau dienovereenkomstig. Voor de beoordeling van de significantie van de correlaties en associatiematen hanteren we het 5%-toetsingsniveau. Daar we de richtingen van de verwachte relaties expliciet hebben geformuleerd, volstaan we met eenzijdige toetsing.

5. Van de 233 items werden er 17 te scheef verdeeld geacht om verder te kunnen meedoen in de analyses.
6. Zie noot 2.
7. Tot de 'kleinere gemeenten' rekenen we die welke minder dan 50.000 inwoners hebben en tot de 'grotere gemeenten' die met 50.000 inwoners of meer.
8. Dit verschil kan voor een belangrijk deel toegeschreven worden aan het feit dat met de enquête andere actoren zijn bereikt dan bij de mondelinge interviews het geval was; daar zijn ook ambtenaren en bestuurders van ruimtelijke ordening, woningbouw en verkeer en vervoer in het onderzoek betrokken.
9. In de gemeenten die met de overgang van de vergunningverlening te maken hebben, is de mate van acceptatie dus aanzienlijk lager dan in de andere gemeenten ($r = -0.20$, $p = 0.024$).
10. De samenhang is hier sterker: $r = 0.55$, $p = 0.000$.
11. De relatie is overigens zeer zwak en niet significant ($r = 0.05$).
12. Niet iedereen die het principe van een aparte vergunning negatief beoordeelt, heeft ook moeite met het instrument van de geluidhindervergunning zelf ($r = 0.53$, $p = 0.000$).
13. $r = 0.20$, $p = 0.044$.
14. Van de grotere gemeenten (> 50.000 inwoners) oordeelt 26% de kwaliteit van de informatie negatief; voor de overige gemeenten is dit percentage 31.
15. We verwijzen naar de eerder gememoreerde literatuur over Lisrel-analyses voor een toelichting op de opgesomde criteria voor de 'modelfit'.
16. De correlatie tussen de variabelen 'gemeentegrootte' en 'specialisatiegraad' is 0.78 ($p = 0.000$).
17. Uit correlatiematrix VI.1. in Bijlage VI kan men concluderen dat er een positief verband is tussen deskundigheid van de actor en zijn beoordeling van de vormgeving. Dit verband is echter niet als effect in ons theoretisch model opgenomen.
18. Dit terwijl deze middelen voor zo'n 60% van de betrokkenen niet acceptabel zijn.
19. De partiële correlatiecoëfficiënt is 0.29.

20. Het verwachte bivariate verband geldt echter niet alleen wat betreft de zelfperceptie van de mate van deskundigheid. Ook wat betreft de meer 'objectieve' deskundigheidsaspecten wordt het niet ontkracht. In de meer gespecialiseerde organisaties vinden we over het algemeen ambtenaren met een relatief hoger opleidingsniveau ($r = 0.24$, $p = 0.024$) en hebben de ambtenaren in sterkere mate dan in gemeenten met een lagere specialisatiegraad, cursussen gevolgd die in het kader van de Wet geluidhinder door het ministerie van VROM zijn verzorgd of mogelijk gemaakt ($r = 0.24$, $p = 0.019$).
21. Nadere beschouwing van het datamateriaal laat overigens zien, dat veel betrokkenen nog weinig ervaring hebben met vergelijkbare beleidsinstrumenten. De milieu-ambtenaren hielden zich, voor de Wgh er was, voornamelijk bezig met de vergunningverlening in het kader van de Hinderwet. Deze activiteit is in het kader van de Wgh naar de provincies overgegaan. De wet kent echter een groot aantal instrumenten die in het kader van de Hinderwet niet werden gebruikt. De betreffende ambtenaren voeren thans taken uit, die in feite kunnen worden beschouwd als onderdeel van de voorbereiding van de besluitvorming over de ruimtelijke inrichting van gemeenten. (In kleinere minder gespecialiseerde gemeenten zijn wat dat betreft in sterkere mate ervaringen met vergelijkbare instrumenten dan in de grotere gemeenten.) Binnen de ruimtelijke ordening zijn de taken die de Wgh met zich mee brengt ook relatief nieuw. Weliswaar verrichtte men altijd al onderzoek ter voorbereiding van een bestemmingsplan en bij art. 19 WRO-procedures, maar zo uitgebreid en met behulp van geavanceerde technieken als dat bij de Wgh moet gebeuren, was dat zelden het geval.
22. De partiele correlatiecoëfficiënten zijn respectievelijk: 0.36 , $p = 0.004$; 0.44 , $p = 0.000$; 0.31 , $p = 0.000$.
23. $r = 0.24$, $p = 0.03$.
24. 'Acceptatie van de Wet geluidhinder' zou in het kader van de Lisrel-analyse worden opgevat als een latente variabele, die wordt geïndiceerd door vijf samengestelde veldvariabelen. Het Lisrel-model bevat: x-variabelen, zijnde de onafhankelijke veldvariabelen (waarbij $x = 1$), y-variabelen, zijnde de afhankelijke veldvariabelen en η -variabelen, zijnde de afhankelijke latente variabelen ($y = 1$). Het LISREL-VI-programma staat volgens Jöreskog en Sörbom een dergelijk submodel echter niet toe (1984, I.9. e.v.). Het SPSSX-programma biedt de mogelijkheid om factorscores te berekenen, die vervolgens als variabelen in de analyse kunnen worden meegenomen.

Het resultaat van de factor-analyse is als volgt:

	Acceptatie van de Wet geluidhinder	Communa- liteit
Acceptatie van:		
-het bestaan van de Wgh	.507	.257
-de inhoudelijke principes van de Wgh	.543	.295
-de vormgeving van de Wgh	.599	.358
-het instrumentarium	.717	.514
-de voorwaarden voor uitvoering	.721	.519
Deze factor heeft een Eigenwaarde van 1.94 en verklaart 39% van de		

variantie van de vijf samengestelde variabelen. De factor is in Figuur 9.4 opgenomen als variabele in ons theoretisch model.

25. Wegen we de uitkomsten van ons onderzoek zoals in noot 2 is omschreven om althans voor de variabele gemeentegrootte een representatief beeld voor de Nederlandse gemeenten te krijgen, dan blijkt dat 75% tot de relatief actieve gemeenten behoort.

Noten Hoofdstuk 10

1. Zijderveld (1987) noemt in dit verband modernisering een proces waarin substantiële rationaliteit door functionele rationaliteit overwoekerd wordt.
2. Tijdens de interviews in het kader van ons onderzoek bleken diverse actrices te verwachten dat de uitvoering van de Wgh in gedrang zou komen bij een wijziging van de financiering van het beleid door VROM.
3. Peper (1972) noemt algemene steun voor een beleid als één van de noodzakelijke voorwaarden voor institutionalisering van een beleid in de samenleving. De overheid zou institutionalisering als een opdracht van elk beleid moeten zien, daar het zich naar verschillende kanten in de samenleving moet legitimeren om te kunnen slagen. In onze studie staat niet de algemene aanvaarding van een beleid centraal, waarbij algemeen gedeelde waarden een rol spelen en beleid dus ideologisch gefundeerd zou moeten zijn, maar de specifieke acceptatie van aspecten van beleid door maatschappelijke actrices op grond van hun beoordeling van de betekenis van het beleid voor de eigen situaties.
4. Elmore heeft er in het algemeen op gewezen dat degenen die aan het eind van een uitvoeringsketen, of anders gezegd onder in de uitvoeringshiërarchie, staan (de 'street level workers') in feite degenen zijn die het beste zicht hebben op wat nodig is om problemen op te lossen en gedragingen van adressaten te beïnvloeden (Elmore, 1979).
5. Onze studie was primair gericht op het vinden van verklaringen voor de variatie in de mate van acceptatie van een beleid en niet op de bevordering van die acceptatie. Een studie daarnaar zou zich wellicht op andere variabelen moeten richten dan in deze studie is gebeurt (vergelijk: Ellemers, 1976). In dergelijke studies zou expliciet inzicht kunnen worden verkregen omtrent de noodzakelijke richting van de manipulatie van de variabelen. In beleids-experimenten kan men naast zicht op houdingen ook zicht op gedragingen verkrijgen.

Literatuur

- Adriaansens, H.P.M., en A.C. Zijdeveld, Over erosie van legitimiteit: Publieke opinie en vrijblijvendheid in de verzorgingsstaat, in: *Overheidsbemoeienis*, Deventer, 1982, pp. 49-60.
- Ajzen, I. en M. Fishbein (eds.), *Understanding attitudes and predicting social behavior*, Englewood Cliffs/London, 1980.
- Allison, G.T., *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*, Boston, 1971.
- Allport, G.W., The historical background of modern social psychology, in: G. Lindzey en E. Aranson (eds.), *Handbook of social psychology*, vol. I, Reading (Mass.), etc. 1968, pp. 1-80.
- Anderson, J.E., *Public policy making*, London, 1975.
- Andrews, K.H. en D.B. Kandel, Attitude and behavior: a specification of the contingent consistency hypothesis, in: *American Sociological Review*, 1979, vol. 44, pp. 298-310.
- d'Anjou, L.J.M., *Actoren en factoren in het wetgevingsproces: een empirische theorie over de totstandkoming van wetgeving*, Zwolle, 1986.
- Baakman, N.A.A., Tertium nondemus datur: Over grondslagen van beleids-evaluaties, in: *Beleidsanalyse*, 1987, jrg. 16, nr. 3, pp. 12-18.
- Bachrach, P. en M.S. Baratz, Decisions and nondecisions: an analytical framework, in: *The American Political Science Review*, 1963, vol. 57, pp. 632-642.
- Ball, B., Water pollution and compliance decisionmaking, in: C.O. Jones en R.D. Thomas (eds.), *Public policy making in a federal system*, Beverly Hills/London, 1976, pp. 169-187.
- Bardach, E., *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*, Cambridge (Mass.), 1977.
- Barrett, S. en C. Fudge, Examining the policy-action relationship, in: S. Barrett en C. Fudge (eds.), *Policy and action: Essays on the implementation of public policy*, London/New York, 1981, pp. 3-31.
- Beaumont, P.B., The adverse effect of incomes-policy on acceptability and use of arbitration in the British civil service, in: *Public Administration-London*, 1976, vol. 54, pp. 199-209.
- Bekke, A.J.G.M., *Isolement van het openbaar bestuur: over maatschappelijke inbedding van de overheid*, Alphen aan den Rijn, 1984.
- Bertrand, A.F.M. *Politieke democratie en welzijn: Een operationalisering door middel van politieke en sociale indicatoren op het niveau van 115 staten*, Alphen aan den Rijn, 1981.
- Blacker, S.M., W.R. Ott en T.W. Stanley, Measurement and the law: Monitoring for compliance with the Clean Air Amendments 1970, in: *International Journal of Environmental Studies*, 1977, vol. 11, pp. 169-185.
- Bleker, H. en W.M. van den Bremen, *Macht in het binnenlands bestuur*, Deventer, 1983.
- Blom, H.W., Een legaliteitsschaal, in: *Beleid en Maatschappij*, 1975, jrg. 2, pp. 30-32.

- Bosma S., A.T.H. Pruyn, G.J. Kok en F.W. Siero, *Houding en weerstanden ten aanzien van klein- en grootschalige windenergie*. Paper gepresenteerd op de NSAV sociologendagen, Amsterdam, april 1986.
- Bovens, M.A.P., Het geweten als bureaucratisch probleem, in: *Beleid en Maatschappij*, 1987, jrg. 14, pp. 87-98.
- Braak, H.J. van de, *Belastingweerstand: Een proeve van fiscale sociologie*, Deventer, 1981.
- Bressers, J.Th.A., *Beleids-effectiviteit en waterkwaliteitsbeleid: Een bestuurskundig onderzoek*, Enschede, 1983a.
- Bressers, J.Th.A., Analyse en evaluatie van beleidseffecten, in: H.J. Blommestein, J.Th.A. Bressers en A. Hoogerwerf (red.), *Handboek beleidsevaluatie: Een multidisciplinaire benadering*, Alphen aan den Rijn, 1983b, pp. 112-135.
- Brittan, S., *The role and limits of government: Essays in political economy*, London, 1984.
- Bunker, D.R., Policy sciences perspectives on implementation processes, in: *Policy Sciences*, 1972, vol. 3, pp. 71-80.
- Burg, E. van den, *Een andere visie op burgerlijke ongehoorzaamheid*, Utrecht, 1985.
- Cacioppi, J.T., S.G. Harkins en R.E. Petty, The nature of attitudes and cognitive responses and their relationships to behavior, in: R.E. Petty, Th.M. Ostrom en T.C. Brock (eds.), *Cognitive responses in persuasion*, Hillsdale (N.J.), 1981, pp. 31-54.
- Clark, J.N., K.O. Boyum, S. Krislov en R.C. Shaefer, Compliance, obedience, and revolt; an overview, in: S. Krislov et al. (eds.), *Compliance and the law*, Beverly Hills/London, 1972.
- Cobb, R., J.-K. Ross en M.H. Ross, Agenda building as a comparative political process, in: *American Political Science Review*, 1976, vol. 70, pp. 128-138.
- Commissie Evaluatie Wet geluidhinder, *Evaluatie van de werking van de wet: Eindrapport*, 's-Gravenhage, 1985.
- Coombs, F.S., The bases of noncompliance with a policy, in: *Policy Studies Journal*, 1980, pp. 885-892.
- Coumans, P.A.H.H., *Gemeentelijk inkomsten- en reinigingsbeleid*, Enschede, 1981.
- Dalmijn, A.B., *Het bestemmingsplan en de zones van de Wet geluidhinder*, 's-Gravenhage, 1983.
- Denitch, B.D. (ed.), *Legitimation of regimes: International framework for analysis*, Beverly Hills/London, 1979.
- Denters, S.A.H., Schriftelijke enquête: Partijen, kiezers en gemeentelijk beleid, in: W. Derksen, A.F.A. Korsten en A.F.M. Bertrand (red.), *De praktijk van onderzoek: Problemen bij onderzoek van politiek, bestuur en beleid*, Groningen, 1988, pp. 293-315.
- Derksen, W., Centrale sturing van lokale waarden, in: M.A.P. Bovens en W.J. Witteveen (red.), *Het schip van staat: Beschouwingen over recht, staat en sturing*, Zwolle, 1985, pp. 237-260.
- Derksen, W., M. Gonggrijp-van Mourik, R.A.F. Smook, en Th. de Beer, *Monumentenzorg en effecten van centraal beleid: Een analyse van de bescherming van stads- en dorpsgezichten*, Deventer, 1983.
- Derthick, M., *New towns in town: Why a federal program failed*, Washington D.C., 1972.
- Dijk, J.W.A. van, *Innovatie en Overheidsbeleid*, Amsterdam, 1986.

- Dijk, J.W.A. van, en J.H. Hegeman, Invoeren van beleid, in: *Beleid en Maatschappij*, 1983, jrg. 10, pp. 239-245.
- Dillman, D.A., *Mail an telephone surveys: The total design method*, New York, 1978.
- Doel, J. van den, Tweeërlei kosten-batenanalyse, in: A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn, 1978a, pp. 270-289.
- Doel, J. van den, *Demokratie en welvaartstheorie*, Alphen aan den Rijn, 1978b.
- Dolbeare, K.M., Law and social consequences: Some conceptual problems and alternatives, in: J.R. Pennock en J.W. Chapman (eds.), *The limits of law*, New York, 1974, pp. 211-229.
- Dolbeare, K.M. en Ph. Hammond, *The school prayer decisions*, Chicago, 1971.
- Downing, P.B., Implementing pollution laws: Observations from the American experience, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik*, 1979, jrg. 4., pp. 357-392.
- Downs, A., *Inside Bureaucracy*, Boston, 1967.
- Easton, D., *A system analysis of political life*, New York, 1965.
- Edwards, G.C. en I. Sharkansky, *The policy predicament: Making and implementing public policy*, San Francisco, 1978.
- Ellemers, J.E., Macht en gezag, in: A. Hoogerwerf (red.), *Verkenningen in de politiek I*, Alphen aan den Rijn, 1976 (3e druk), pp. 25-36.
- Ellemers, J.E., Veel kunnen verklaren of iets kunnen veranderen: krachtige versus manipuleerbare variabelen, in: *Beleid en Maatschappij*, 1976, jrg. 3, pp. 281-190.
- Elmore, R.F., Organizational models for social program implementation, in: *Public Policy*, 1978, vol. 26, pp. 185-228.
- Elmore, R.F., Backward mapping: Implementation research and policy decisions, in: *Political Science Quarterly*, 1979, vol. 94, pp. 601-616.
- Elster, J., *Sour grapes: Studies in the subversion of rationality*, Cambridge etc., 1983.
- Falk Moore, S., Recht en sociale verandering: Het 'semi-autonomous social field' als geschikt onderzoeksobject, in: *Recht en Kritiek*, 1984, jrg. 10, pp. 264-283.
- Feest, J., Compliance with legal regulations: Observation of stop sign behavior, in: *Law and Society Review*, 1968, vol. 2, pp. 447-461.
- Fesler, J.W., *Public administration: Theory and practice*, Englewood Cliffs, 1980.
- Festinger, L., *A theory of cognitive dissonance*, New York, 1957.
- Fleurke, F., E. Palstra, J. de Ridder en A. Rook, *Invloedsverhoudingen in het openbaar bestuur*, 's-Gravenhage, 1983.
- Friedrich, C.J., *Man and his government: An empirical theory of politics*, New York, 1963.
- Gadourek, I., *Absences and Well-Being of Workers*, Assen, 1965.
- Gatti, J.F. (ed.), *The limits of government regulation*, New York etc., 1981.
- Geelhoed, L.A., *De intervenierende staat: aanzet tot een instrumentenleer*, 's-Gravenhage, 1983.
- Geest, H.J.A.M. van, Bijna zonder gerucht: De totstandkoming van de Wet geluidhinder, in: J.F.M. Koppenjan, A.B. Ringeling en R.H.A. te Velde (red.), *Beleidsvorming in Nederland: Een vergelijkende studie naar de totstandkoming van wetten*, 's-Gravenhage, 1987, pp. 109-128.
- Geest, H.J.A.M. van, A.B. Ringeling, G.A.J. Tjibbosch en H.J. Aquina, *Bestuurseffectrapportage II: een instrument ontwikkeld*, 's-Gravenhage, 1985.
- Geluid en omgeving. 1977 - 1988, jaargangen 1 - 11.*

- Gerstein, R.S., The practise of fidelity to law, in: S. Krislov et al. (eds.), *Compliance and the law: A multi-disciplinary approach*, Beverly Hills/London, 1972.
- Glasbergen, P., Beleidsuitvoering als probleem: Oorzaken en perspectieven, in: *Bestuurswetenschappen*, 1982, jrg. 36, pp. 323-336.
- Glasbergen P. en C.B.F. Kuipers, Beleidsontwikking: De case van het grondwaterbeleid, in: *Beleid en Maatschappij*, 1985, jrg. 12, pp. 324-332.
- Glasbergen, P. en J.B.D. Simonis, *Ruimtelijk beleid in de verzorgingsstaat*, Amsterdam, 1979.
- Goodwin, L. en J. Tu, The social psychological basis for public acceptance of the social security system: The role for social research in public policy formation, in: *American Psychologist*, 1975, vol. 30, pp. 875-883.
- Graaf, H. van de, Beleid en beoordeling van beleidstheorieën, in: *Beleid en Maatschappij*, 1988, jrg. 15, pp. 7-19.
- Graaf, H. van de, en R. Hoppe, Schatten van uitvoerbaarheid, in: R. Hoppe (red.), *Trends in beleidsvormingstheorie en ontwerpleer*, Amsterdam, 1985, pp. 139-162.
- Griffiths, J., *Is law important?* Deventer, 1978.
- Groenland, E.A.G., Psychologische aspecten van belastingontduiking: Een theoretische verkenning, in: J.H.G. Segers, I.Th.M. Snellen en A.M.C. Vissers (red.), *Stagnatie en herziening: sociaal wetenschappelijk onderzoek en beleid in de jaren '80*, Tilburg, 1982 pp. 181-200.
- Grondsma, T., Een geschiedenis van de Wet geluidhinder, in: *Probleemverkenning I: De totstandkoming en ontwikkeling van het beleid*. Rapport van de Commissie Evaluatie Wet geluidhinder, 's-Gravenhage, 1985.
- Groot, A.D. de, *Methodologie: grondslagen van onderzoek en denken in de gedragswetenschappen*, 's-Gravenhage, 1961.
- Gross, S.J. en C.M. Niman, Attitude-behavior consistency: A review, in: *Public Opinion Quarterly*, 1975, vol. 39, pp. 358-368.
- Grunow, D., Interorganisationsbeziehungen im Implementationsfeld und ihre Auswirkungen auf die Umsetzung und die Zielerreichung politischer Programme, in: R. Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme II: Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen, 1983, pp. 142-167.
- Gunsteren, H.R. van, *The quest for control: A critique of the rational central rule approach in public affairs*, London, 1976.
- Haan, P. de, Th.G. Drupsteen en R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat: Instrument en waarborg*, Deventer, 1978.
- Haan, P. de, Th.G. Drupsteen en R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, Deel 1 Ontwikkeling, organisatie, instrumentarium*, Deventer, 1986.
- Haveman, R.H. (ed.), *A decade of federal anti-poverty programs: Achievements, failures and lessons*, New York, 1977a.
- Haveman, R.H., *Een Kosten-baten- en beleidsanalyse van de sociale werkvoorziening in Nederland*, Leiden, 1977b.
- Hayek, F.A., *The confusion of language in political thought*, London, 1968.
- Hayek, F.A., *The constitution of liberty*, Chicago, 1960.
- Heider, F., *The psychology of interpersonal relationships*, New York, 1958.
- Herweyer, M. en H. de Jong, Gelding en werking van rechtsregels: Een invalshoek bij wetsevaluatie, in: *Beleidsanalyse*, 1983, jrg. 12, nr. 4.
- Hirsch Ballin, E.M.H., Het bestuursrecht als beleidsinstrumentarium van de overheid, in: *Bestuurswetenschappen*, 1980, jrg. 34 pp. 109-118.

- Hirschman, A.O., *Exit, voice and loyalty: response to a decline in firms, organizations and states*, Cambridge (Mass.), 1970.
- Hoed, P. den, W.G.M. Salet en H. van der Sluys, *Planning als onderneming*, 's-Gravenhage, 1983.
- Hoesel, P.H.M. van, *Het programmeren van sociaal beleidsonderzoek: analyse en receptuur*, Leiden, 1985.
- Hogewind, F., *Analyse en meting van het dagrumoer*, Utrecht, 1926.
- Holmes, R.L., State-legitimacy and the obligation to obey the law, in: *Virginia Law Review*, 1981, vol. 67, pp. 133-141.
- Honigh, M., *Doeltreffend beleid: Een empirische vergelijking van beleidssectoren*, Assen, 1985.
- Hood, C.C., *The limits of administration*, London, 1976.
- Hoogerwerf, A., *Politologie: begrippen en problemen*, Alphen aan den Rijn, 1972.
- Hoogerwerf, Effecten van overheidsbeleid, in: *Beleid en Maatschappij*, 1977, jrg. 4, pp. 302-315.
- Hoogerwerf, A. (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn, 1978.
- Hoogerwerf, A. (red.), *Succes en falen van overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn, 1983.
- Hoogerwerf, A., Het ontwerpen van beleid: een handleiding met toelichting, in: *Bestuurswetenschappen*, 1984a, jrg. 38, pp. 4-23.
- Hoogerwerf, A., Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie, in: *Acta Politica*, 1984b, jrg. 19, pp. 493-531.
- Houtte, J. van en P. Vinke, Attitudes governing the acceptance of legislation among various social groups, in: A.A. Podgorecki et al., *Knowledge and opinion about law*, London, 1973.
- Hyde, A., The Concept of Legitimation in the Sociology of Law, in: *Wisconsin Law Review*, 1983, pp. 379-426.
- Ingram, H.M. en D.E. Mann (eds.), *Why policies succeed or fail*, Beverly Hills/London, 1980.
- Jick, T.D., Mixing qualitative and quantitative methods: Triangulation in action, in: *Administrative Science Quarterly*, 1979, vol. 24, pp. 602-611.
- Johnston, J.F., *The limits of government regulation*, Chicago, 1984.
- Joreskog, K.G. en D. Sorbom, *LISREL VI: Analysis of linear structural relationships by maximum likelihood, instrumental variables and least squares methods*, Uppsala, 1984 (3rd ed.).
- Kaufman, H., *Administrative feedback: Monitoring subordinates behavior*, Washington, 1973.
- Kickert, W.J.M., *Organization of decisionmaking: A systemstheoretical approach*, Amsterdam, 1979.
- Kim, Y.C., Authority: Some conceptual and empirical notes, in: *Western Political Quarterly*, 1966, vol. 19, pp. 223-234.
- Kleinhoonte van Os, G.J., Geluidshinder; doen we er wat aan en wat doen we er aan?, in: I. Vorrink et al., *Overheid en milieu: de groei van de heperkingen*, Baarn, 1974.
- Kohfeld, C.W. en T.W. Likens, Mass compliance and social interaction: A dynamic formulation in: *Law and Policy Quarterly*, 1982, vol. 4, pp. 353-372.
- Koopmans, T., De rol van de wetgever, in: *Honderd jaar rechtsleven*. Jubileumnummer van de Ned. Juristenvereniging, Zwolle, 1970, pp. 221-235.

- Korsten, A.F.A., Uitvoeringsgericht ontwerpen van overheidsbeleid, in: *Bestuur, maandblad voor overheidskunde*, 1985, jrg. 4, nr. 8, pp. 12-19.
- Krislov, S., K.O. Boyum, J.N. Clark, R.C. Sheaffer, en S.O. White (eds.), *Compliance and the law: A multi-disciplinary approach*, Beverly Hills/London, 1972.
- Laponce, J.A., Political community, legitimacy and discrimination, in: *British Journal of Political Science*, 1974, vol. 4, pp. 121-137.
- Lasswell, H.D. en A. Kaplan, *Power and Society*, New Haven, 1950.
- Lazin, F.A., The failure of federal enforcement of civil rights regulations in public housing, 1963-1971: The co-optation of a federal agency by its local constituency, in: *Policy Sciences*, 1973, vol. 4, pp. 263-273.
- Leeuw, F.L., *Bevolkingsdichtheid en reproductief gedrag: Een studie naar de theorieën die aan beleid ten grondslag liggen*, Leiden, 1983.
- Leviton, S.A. en R. Taggart, *The promise of greatness*, Cambridge (Mass.), 1976.
- Levitt, R., *Implementation of public policy*, London, 1980.
- Lieshout, R.H., Macht en waarheid: Een pleidooi voor een beschouwing over de kans op een empirische bestuurskunde, in: *Bestuurswetenschappen*, 1987, jrg. 41, pp. 324-337.
- Liska, A.E., Emergent issues in the attitude-behavior consistency controversy, in: *American Sociological Review*, 1974, vol. 39, pp. 261-272.
- Luhmann, N., *Legitimation durch Verfahren*, Neuwied, 1969.
- Maarse, J.A.M., De uitvoering van beleid, in: A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn, 1978, pp. 122-138.
- Maarse, J.A.M., *Uitvoering en effecten van arbeidsmarktbeleid: Een bestuurskundig onderzoek naar het aanvullende werkgelegenheidsbeleid*, Enschede, 1983.
- Maarse, J.A.M., De uitvoering van beleid ontworpen, in: *Beleidsanalyse*, 1986, nr. 2, pp. 4-10.
- Mannheim, K., *Man and society in an age of reconstruction*, London, 1950.
- Marcus, A.A., Command and control: An assessment of smokestack emission regulation, in: J. Brigham en D.W. Brown (eds.), *Policy implementation: Penalties or incentives?* Beverly Hills/London, 1980.
- Mayntz, R., H.H. Derlieu, E. Bohne, B. Hesse, J. Hucke en A. Muller, *Volzugsprobleme der Umweltpolitik: Empirische Untersuchungen der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes*, Stuttgart, 1978.
- Mayntz, R., Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, in: R. Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme: Empirische Forschungsberichte*, Königstein/Ts, 1980, pp. 236-249.
- Mazmanian, D.A. en P.A. Sabatier, A framework for implementation analysis, in: D.A. Mazmanian en P.A. Sabatier (eds.), *Implementation and public policy*, Glenview (Ill.) etc., 1983, pp. 18-48.
- Meyer Drees, F.J., Het wetsontwerp tegen lawaai (Wet geluidshinder), in: *Tijdschrift voor openbaar bestuur*, 1976, jrg. 2 pp. 43-48 en pp. 71-75.
- Meyer, O.M.T. en H.P. Potman, *Voor de bestrijding van het lawaai: Een onderzoek naar de vorming van het geluidshinderbeleid in Nederland*, Nijmegen, 1987.
- Miller, A.H., Political issues and trust in government: 1964-1970, in: *American Political Science Review*, 1974, vol. 68, pp. 953-972.
- Mintzberg, H., *Power in and around organizations*, Englewood Cliffs (N.J.), 1983.

- Mitnick, B.M., *The political economy of regulation: Creating, designing and removing regulatory forms*, New York, 1980.
- Montjoy, R.S. en L.J. O'Toole, Toward a theory of policy implementation: An organizational perspective in: *Public Administration Review*, 1979, vol. 39, pp. 465-476.
- Muntendam, P. et al., Geluidshinder: Nederlands congres voor openbare gezondheidsregeling 1968, in: *Tijdschrift voor sociale Geneeskunde*, 1968, jrg. 47, pp. 98-137.
- Nachmias, C. en C. Ridgeway, Attitude measures in evaluation research: a research note, in: *Policy Studies Review*, 1986, vol. 5, pp. 756-768.
- Nagel, S.S., Incentives for compliance with environmental law, in: *American Behavioral Scientist*, 1974, vol. 17, pp. 690-710.
- Niskanen, W.A., *Bureaucracy and representative government*, Chicago/New York, 1971.
- Noam, E.M., A local regulator's rewards for conformity in policy, in: *Public Choice*, 1985, vol. 45, pp. 291-302.
- Nozick, R., *Anarchy, state and utopia*, New York, 1974.
- Ostrom, Th.M., The relationships between affective, behavioral and cognitive components of attitude, in: *Journal of Experimental Social Psychology*, 1969, vol. 5, pp. 12-30.
- Patterson, S.C., G.R. Boyton en R.D. Hedlund, Perceptions and expectations of the legislature and support for it, in: *American Journal of Sociology*, 1969, vol. 75, pp. 62-76.
- Peabody, R.L., Authority, in: D. Sills (ed.), *International Encyclopedia of Social Sciences*, Englewood, 1968, vol. 1, pp. 473-477.
- Peper, B., *Vormgeving van welzijnsbeleid: Evolutie en evaluatie van het opbouw-werk*, Meppel, 1972.
- Petrick, M.J., The Supreme Court and authority acceptance, in: *Western Political Quarterly*, 1968, vol. 1, pp. 5-19.
- Poelje, S.O. van, Inleiding over het ontwerp-Wet geluidhinder, in: *Bouwrecht*, 1976a, jrg. 13, pp. 355-364.
- Poelje, S.O. van, Het ontwerp-Wet geluidhinder, in: *Nederlands Juristenblad*, jrg. 3, 1976b, pp. 457-468.
- Poiesz, Th.B.C. en E.A.G. Groenland, Overheidsmaatregelen en individueel gedrag, in: *Overheidsbemoeienis*, Deventer, 1982, pp. 79-92.
- Potman, H.P., *De functies van de provincie als middenniveau in het binnenlands bestuur*, Enschede, 1983.
- Potman, H.P. en A.J.G.M. Bekke, Acceptatie van wetgeving en beleid: Acceptatie-onderzoek in het kader van de evaluatie van de Wet geluidhinder, in: *Bestuurswetenschappen*, 1986, jrg. 40, pp. 480-491.
- Potman, H.P., R.J.H. Teeuwen en A.F.A. Korsten, Analyse van de beleidsontwikkeling rond de Wet geluidhinder, in: *Probleemverkenning I: de totstandkoming en de ontwikkeling van het beleid*. Rapport van de Commissie Evaluatie Wet geluidhinder, 's-Gravenhage, 1985a.
- Potman, H.P., M.J.G. Bormans, C.J. Braak en M.S.M. Cramwinckel, *Achtergrondstudie V: de mate van acceptatie van de wet*. Rapport van de Commissie Evaluatie Wet geluidhinder, 's-Gravenhage, 1985b.
- Potman, H.P. en P.J.M. Verschuren, Acceptatie van beleidsinstrumenten: Een toepassing op de Wet geluidhinder, in: *Beleidsanalyse*, 1987, jrg. 16, nr. 4, pp. 26-35.

- Pressman, J.L. en A. Wildavsky, *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*, Berkeley etc., 1973.
- Quené Th., Grenzen aan beleidsvoering, in: *Acta Politica*, 1982, jrg. 17, pp. 3-39.
- Rein, M. en F.F. Rabinovitz, *Implementation: A theoretical perspective*, in: W.D. Burnham en M.W. Weinberg (eds.), *American politics and public policy*, Cambridge (Mass.) etc., 1978, pp. 307-335.
- Rhodes, R.A.W., Analysing intergovernmental relations, in: *European Journal of Political Research*, 1980, vol. 8, pp. 289-322.
- Ringeling, A.B., Beleid en wetgeving, in: *Beleid en Maatschappij*, 1977, jrg. 4, pp. 216-224.
- Ringeling, A.B., Beleidstheorieën en theorieën over beleid, in: *Beleid en Maatschappij*, 1985, jrg. 12, pp. 275-284.
- Rogowski, R., *Rational legitimacy: A theory of political support*, Princeton (N.J.), 1974.
- Rokeach, M., Attitudes, in: D.L. Sills (ed.), *Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. 1, Englewood, 1968, pp. 449-457.
- Rosenthal, U., M.P.C.M. van Schendelen en A.B. Ringeling, *Openbaar bestuur: Organisatie, beleid en politieke omgeving*, Alphen aan den Rijn, 1982 (3e druk).
- Rothschild, J., Observations on political legitimacy in contemporary Europe, in: *Political Science Quarterly*, 1977, vol. 92, pp. 487-501.
- Ruiter, D.W.P., Normscheppende bepalingen in bestuursrechtelijke wetten, in: *Bestuurswetenschappen*, 1980, jrg. 34, pp. 260-274.
- Ruiter, D.W.P., *Bestuursrechtelijke wetgevingsleer*, Assen/Maastricht, 1987.
- Saris, W. en H. Stronkhorst, *Causal modelling in nonexperimental research: An introduction to the LISREL approach*, Amsterdam, 1984.
- Scharpf, F.W., Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives, in: K. Hanf en F.W. Scharpf (eds.), *Interorganizational policy making*, Beverly Hills/London, 1978, pp. 345-367.
- Scharpf, F.W., Interessenlage der Adressaten und Spielräume der Implementation bei Anreizprogrammen, in: R. Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme II: Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen, 1983, pp. 99-116.
- Schendelen, M.P.C.M. van, en H.T.J.F. van Maarseveen, *Proces van wetgeving: Een onderzoek naar de snelheid van wetgeving in Nederland, 1961-1970*, Groningen, 1976.
- Scholten, G.H., Een empirische benadering van legitimatie, in: *Beleid en Maatschappij*, 1975, jrg. 2, pp. 17-29.
- Schuyt, C.J.M., *Recht, orde en burgerlijke ongehoorzaamheid*, Rotterdam, 1972.
- Schuyt, C.J.M., Gehoorzaamheid aan de wet: een beleidsprobleem, in: *Beleid en maatschappij*, 1975, jrg. 2, pp. 35-42.
- Schuyt, C.J.M., Problemen van wetgeving, in: *Beleid en maatschappij*, 1977, jrg. 4, pp. 186-197.
- Schuyt, C.J.M., Het rechtskarakter van de verzorgingsstaat, in: J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat*, Meppel, 1978, pp. 73-96.
- Schuyt, C.J.M., *Ongeregeld heden*, Alphen aan den Rijn, 1982.
- Schuyt, C.J.M., Sturing en recht in: M.A.P. Bovens en W.J. Witteveen (red.), *Het schip van staat: Beschouwingen over recht, staat en sturing*, Zwolle, 1985, pp. 113-124.

- Schuyt, K. en R. van der Veen (red.), *De verdeelde samenleving: Een inleiding in de ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat*, Leiden/Antwerpen, 1986.
- Scriven, M., Maximizing the power of causal investigations: the modus operandi method, in: V. Glass (ed.), *Evaluation studies: Review Annual*, 1976, vol. 1, pp. 101-118.
- Secord, P.F. en C.W. Backman, *Social Psychology*, New York etc., 1964.
- Simon, H.A., *Administrative behavior: A study of decision-making process in administrative organization*, New York, 1957.
- Simonis, J.B.D., *Uitvoering van beleid als probleem*, Amsterdam, 1983.
- Snellen, I.Th.M., Het in-gewikkelde bestuur, in: *Beleidsanalyse*, 1984a, jrg. 13, nr. 1, pp. 10-15.
- Snellen, I.Th.M., Beleidsontwerpen tussen bureaucratisch ambacht en politiek bedrijf, in: *Bestuurswetenschappen*, 1984b, jrg. 38, pp. 355-367.
- Snellen, I.Th.M. (ed.), *Limits of government: Dutch experiences*, Amsterdam, 1985.
- Sörbom, D. en K.G. Jöreskog, The use of LISREL in sociological model building, in: D.J. Jackson en E.F. Borgatta (eds.), *Factor analysis and measurement in sociological research*, Beverly Hills/London, 1981, pp. 179-200.
- Sproull, L.E., Response to regulation: An organizational process framework, in: *Administration and Society*, 1981, vol. 12, pp. 447-470.
- Sternberger, D., Legitimacy, in: D. Sills (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Englewood, 1968, vol 9, pp. 244-248.
- Steinbruner, J.D. *The cybernetic theory of decisions*, Princeton (N.J.), 1974.
- Stillman, P.G., The concept of legitimacy, in: *Policy*, 1974, vol. 7, pp. 32-56.
- Stover, R.V. en D.W. Brown, Understanding compliance and noncompliance with law: The contributions of utility theory, in: *Social Science Quarterly*, 1975, vol. 56, pp. 363-375.
- Suleiman, E.N., Self-image, legitimacy and the stability of elites; the case of France, in: *British Journal of Political Science*, 1977, vol. 7, pp. 191-215.
- Swanborn, P.G., *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek: Inleiding in ontwerpstrategieën*, Meppel etc. 1984 (3e druk).
- Tazelaar, F., *Mentale incongruenties, sociale restricties en gedrag*, Utrecht, 1980.
- Toonen, Th.A.J., Gemeentelijke invloed in een vervlochten bestuur: relaties tussen nationale en lokale overheid, in: *Beleid en maatschappij*, 1981, jrg. 8, pp. 334-342.
- Van Meter, D.S. en C.E. Van Horn, The policy implementation process: A conceptual framework, in: *Administration and Society*, 1974, vol. 6, pp. 445-488.
- Veld, R.J. in 't, *Over grenzen van bestuur*, 's-Gravenhage, 1978.
- Verschuren, P.J.M., *Structurele modellen met theoretische variabelen*, Tilburg, 1980.
- Verschuren, P.J.M., De modellering van beleidseffecten, in: *Beleidsanalyse*, 1986, jrg. 15, nr. 4, pp. 28-37.
- Versnel, H., Multi-level policy: problems of perception and insight, in: I.Th.M. Snellen (red.), *Limits of Government: Dutch Experiences*, Amsterdam, 1985, pp. 159-184.
- Verfaillie, P., Een beschouwing naar aanleiding van het ontwerp van Wet geluidshinder, in: *Tijdschrift voor Milieu en Recht*, 1976, pp. 1-11.
- Vijftig jaar akoestiek in Nederland*. Jubileum-uitgave ter gelegenheid van het 50 jarig bestaan van het Nederlands akoestisch genootschap, NAG-publicatie nr. 73, 1984.

- Vroom, C.W., *Bureaucracy: Het veelzijdige instrument van de macht*, Alphen aan den Rijn/Brussel, 1980.
- Vught, F.A., *Experimentele beleidsplanning: Bestuurskundige expedities in de jungle van het planningsdenken*, 's-Gravenhage, 1982.
- Waller, H., De Wet geluidhinder: Een overzicht van een aantal bijzondere aspecten, in: *Tijdschrift voor Milieu en recht*, 1979, pp. 221-229.
- Wasby, S.L., *The impact of the United States Supreme Court: Some perspectives*, Homewood, Ill., 1970.
- Wasby, S.L., The Supreme Court's impact: Some problems of conceptualization and measurement, in: S. Krislov et al. (eds.), *Compliance and the law: A multi-disciplinary approach*, Beverly Hills/London, 1972, pp. 129-148.
- Webber, D.J., Analyzing political feasibility: political scientists' unique contribution to policy analysis, in: *Policy Studies Journal*, 1986, vol. 14, pp. 545-553.
- Weber, M., *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, Tübingen, 1956.
- Wessel, J. en M.H.F. Wopereis, *Probleemverkenning II: De inhoud en het instrumentarium*. Rapport van de Commissie Evaluatie Wet geluidhinder. Leidschendam, 1985.
- Wippler, R., *Sociale determinanten van het vrijetijds gedrag*, Assen, 1968.
- Wolsink, M., *Maatschappelijke acceptatie van grote windturbines*, Amsterdam, 1987.
- Yin, R.K. en K.A. Heald, Using the case survey method to analyse policy studies, in: *Administrative Science Quarterly*, 1975, vol. 20, pp. 371-381.
- Zijdeveld, A.C., *De dynamiek van macht en gezag*, 's-Gravenhage, 1985.
- Zijdeveld, A.C., *Het grenzeloze bestaan: Over staccato-cultuur en flexibele maatschappij*, 's-Gravenhage, 1986.
- Zijdeveld, A.C., *De samenleving als schouwspel*, 's-Gravenhage, 1987.

Bijlage I Achttien gemeenten

In Hoofdstuk 6 wordt verslag gedaan van het onderzoek in achttien Nederlandse gemeenten. Deze bijlage bevat informatie waarop delen van dat hoofdstuk zijn gebaseerd alsmede enige achtergrondinformatie over de gemeenten. De informatie betreft de situaties in de gemeenten tot 1 januari 1986. Voor zover er relevante informatie is die betrekking heeft op het jaar 1986, wordt dit expliciet vermeld.

I.1. Beschrijving van de gemeenten en de uitvoering van de Wgh

Achterwaal

De gemeente Achterwaal is een kleine gemeente met drie kleine kernen. Nabij een kern zijn twee A-inrichtingen gevestigd en er is daar nog een gepland. Door de gemeente loopt een vierbaans rijksweg. De weg ligt op ongeveer 1 kilometer van de dichtstbijzijnde kern. Verder zijn er enkele doorgaande provinciale wegen.

De activiteiten in het kader van de Wet geluidhinder hebben zich toegespitst op het onderdeel industrielawaai. De gemeente heeft met het van kracht worden van dit onderdeel van de wet eind 1982 direct een aanvang gemaakt met akoestisch onderzoek en met de bepaling van de ligging van de zonegrenzen. De activiteiten concentreerden zich op de beoogde vestigingsplaats van een grindbreker.

Op grond van de reeds vastgestelde en door Gedeputeerde Staten goedgekeurde zone kon de gemeente het bedrijf dat de grindbreker zou exploiteren laten zien, aan welke emissie-eisen het zou moeten voldoen en welke kosten daar mogelijk uit zouden voortvloeien. In overleg met de gemeente is de grindbreker uitgeweken naar een andere plaats, verder van de dorpskern gelegen.

De gemeente heeft nog geen zoneringsactiviteiten ondernomen voor een andere A-inrichting, een zandafgraving. Voorts is voor andere (toekomstige) bedrijfsterreinen de vestiging van A-inrichtingen door een raadsbesluit uitgesloten.

Er zijn geen bestemmingsplanprocedures of art. 19 WRO-procedures geweest die de gemeente hebben genoodzaakt tot akoestisch onderzoek langs wegen.

De gemeente heeft begin 1985 een recreatieverordening vastgesteld. In de verordening is wel een vergunningplicht opgenomen, maar er zijn nog geen vergunningen afgegeven.

Bleerum

De gemeente Bleerum is een kleine plattelandsgemeente. De gemeente heeft twee A-inrichtingen. De laatste is gelegen in de bebouwde kom. Door de dorpskern van de gemeente liep tot voor enkele jaren een tweebaans rijksweg. Deze is inmiddels om de kern gelegd. Door de gemeente loopt eveneens een spoorlijn.

De gemeenteraad heeft begin 1983 de recreatieverordening vastgesteld. Daarin is wel een vergunningplicht opgenomen, doch deze is nog niet geëffectueerd. Ook op het terrein van industrielawaai zijn in de gemeente de nodige beslissingen genomen en handelingen verricht. Al medio 1982 is men begonnen met het zoneringsonderzoek bij een zuivelfabriek en anderhalf jaar later bij een betoncentrale. De formele aanleiding voor de zonering van het eerstgenoemde bedrijf was de noodzaak tot herziening van het bestemmingsplan voor het gebied waar het gevestigd is. Het akoestisch onderzoek is inmiddels afgerond maar de Raad heeft de zones nog niet formeel voor 1 september 1986 vastgelegd. Wel heeft de Raad al terreinen aangewezen waarop de vestiging van A-inrichtingen is uitgesloten.

De bemoeienis met wegverkeerslawaaï beperkt zich tot Raadsbesluiten voor isolatie van woningen langs een rondweg. Het plan voor de rondweg speelde al voor de inwerkingtreding van de wet. De provincie heeft destijds vooruitlopend op het in werking treden van de onderdelen automatisch ontheffingen verleend voor de huizen binnen de zone.

Coosterheuvel

De gemeente Coosterheuvel is een plattelandsgemeente met een agrarisch karakter en heeft één kern. Formeel heeft de gemeente een A-inrichting. Het bedrijf is op enkele kilometers van de dorpskern gelegen. Twee provinciale wegen doorkruisen de kern.

Men heeft anno 1986 nog geen recreatieverordening vastgesteld. Ook zijn er nog geen zoneringsactiviteiten rond de A-inrichting verricht. Het college van B&W heeft samen met het bedrijf bij Gedeputeerde Staten de A-inrichtingsstatus van de inrichting betwist. Gedeputeerde Staten hebben dit protest afgewezen, maar de gemeente volhardt in haar standpunt.

Op het terrein van wegverkeerslawaaï komt de gemeente via nieuwbouw langs één der provinciale wegen met de wet in aanraking. De gevelbelasting is er echter zodanig dat met toestemming van de provincie geen speciale aandacht aan de situering of de inrichting van woningen behoeft te worden besteed. Ook anderszins hoeft men binnen de zones geen maatregelen te nemen. De gemeente participeert in een intergemeentelijke geluidhinderdienst.

Dingerveld

De gemeente Dingerveld is een kleine plattelandsgemeente met één dorpskern. Er is een A-inrichting die op ongeveer 1 kilometer van de kern is gelegen. Vlak langs de dorpskern loopt een provinciale weg.

De Raad heeft eind 1983 een recreatieverordening aangenomen. De opgenomen vergunningplicht is nog niet geëffectueerd. Voorts heeft de Raad een besluit genomen ter uitsluiting van de vestiging van A-inrichtingen. Eind 1985 is men begonnen met het akoestisch onderzoek rond de betoncentrale. De gemeente heeft nog geen enkele beslissing genomen in het kader van wegverkeerslawaaï.

Eren

De gemeente Eren is een middelgrote gemeente. In de gemeente liggen twee A-inrichtingen. De gemeente kent nauwelijks doorgaande wegen.

In 1983 heeft de Raad de recreatieverordening aangenomen. De vergunningplicht in deze verordening is nog niet geëffectueerd. De provincie zoneert

één van de inrichtingen en is daarmee in 1984 begonnen. De gemeente is met haar activiteiten pas in 1986 begonnen. Er zijn nog geen uitsluitingsbesluiten voor A-inrichtingen genomen.

Voorts zijn in de gemeente geen ervaringen met ontheffingsprocedures in het kader van het wegverkeerslawaaï. Bij het ministerie zijn in 1985 wel projectsubsidies aangevraagd voor het nemen van maatregelen in zones langs wegen.

Flierendal

De gemeente Flierendal is een middelgrote gemeente met twee kernen. De gemeente heeft formeel twee A-inrichtingen. Eén ervan is nabij een van de kernen gelegen. Door de gemeente lopen twee tweebaans rijkswegen. De gemeente heeft een motorcrossterrein waarvoor het aantal crossuren is beperkt. Voorts is er een club van modelvliegtuigbouwers.

Vrij snel na de publicatie van de VNG-modelverordening heeft de gemeente de recreatie-ordering vastgesteld. Tot medio 1986 zijn er twee vergunningen afgegeven aan horeca-inrichtingen. De zonering die de gemeente rond de A-inrichtingen moet uitvoeren, komt pas in 1986 van de grond. De gemeente heeft de zonering voor zich uitgeschoven in de veronderstelling dat de overlast beperkt was en zonering op den duur overbodig zou blijken. Op het industrieterrein zijn verder A-inrichtingen uitgesloten in verband met een nabij gelegen woonwijk.

De bemoeienis met wegverkeerslawaaï is eveneens vertraagd. Het centrum van een der kernen kent "gaten" in de bebouwing die opgevuld zouden moeten worden. Daarbij zou echter niet kunnen worden voldaan aan de normen van de wet. Ook ontheffingen zijn niet toereikend.

De gemeente participeert in een samenwerkingsverband waarin de mogelijkheden van samenwerking op het gebied van de geluidhinderbestrijding worden nagegaan. Er worden echter weinig initiatieven ontplooid om een gemeenschappelijke regeling ter zake te realiseren.

Grusteren

De gemeente Grusteren is een middelkleine gemeente bestaande uit twee kernen. Er zijn in de gemeente nauwelijks industriële vestigingen en die zullen er naar verwachting ook niet komen. De gemeente heeft een skelterbaan als voormalige A-inrichting. Op enige afstand van de kernen loopt een vierbaans rijksweg. De kernen worden voorts doorsneden door een tweebaans provinciale weg.

De gemeenteraad heeft in 1984 de recreatieverordening vastgesteld. Er zijn nog geen vergunningen afgegeven. Rond de skelterbaan (geen A-inrichting meer) is in 1986 een zone vastgelegd om oprukkende woonbebouwing tegen te gaan. In 1982 is met de zoneringsactiviteiten begonnen. In 1983 lagen de eerste akoestische rapporten ter tafel. De vestiging van A-inrichtingen is uitgesloten.

Ten aanzien van wegverkeerslawaaï zijn er enkele art. 19 WRO-procedures geweest en heeft men in het kader van het bestemmingsplan met de Wgh te maken gekregen. In enkele gevallen zijn ontheffingen aangevraagd en door GS toegekend. De Raad heeft in die gevallen nog geen isolatiebesluiten genomen. Voor maatregelen tegen wegverkeerslawaaï zijn al in 1983 projectsubsidies bij het ministerie aangevraagd.

Hogeberg

De gemeente Hogeberg is een middelkleine gemeente met één kern. Er is een A-inrichting die gelegen is aan de gemeentegrens. Voorts wordt de gemeente doorkruist door twee provinciale wegen.

In 1985 heeft de gemeenteraad de recreatieverordening aangenomen. Er zijn op grond van de verordening nog geen vergunningen afgegeven. De gemeente heeft bij de zonering van de enige A-inrichting het voortouw, hoewel het hier om een gemeentegrens overschrijdende zone gaat. Eind 1985 is men gestart met de zoneringsactiviteiten en het akoestisch onderzoek wordt in 1986 uitgevoerd. De gemeente beoogt in het algemeen de industrieën op één terrein te concentreren. Daarbij past uitsluiting van A-inrichtingen op andere lokaties.

Met het onderdeel wegverkeerslawaaï heeft men diverse ervaringen opgedaan bij een herziening van een bestemmingsplan en bij art. 19 WRO-procedures. Bij driekwart van de betreffende nieuwe woningen heeft de gemeente hogere waarden aangevraagd en die zijn door de provincie toegekend. In streekverband zijn in 1983 voor het eerst projectsubsidies aangevraagd voor de bestrijding en voorkoming van verkeerslawaaï.

Iepenweg

De gemeente Iepenweg is een middengemeente bestaande uit drie kernen. In één van de kernen is een aantal A-inrichtingen in de bebouwde kom gesitueerd. Door de gemeente lopen enkele provinciale wegen en een rijksweg.

In Iepenweg is eind 1982 de recreatieverordening vastgesteld. Daarin werkt men niet met een vergunningsstelsel maar met algemene standaardvoorwaarden. Op grond van de verordening zijn door de gemeente verder geen activiteiten ondernomen.

Met de zonering van de A-inrichtingen is in 1983 begonnen en de zones worden vóór het eind van de wettelijke termijn vastgesteld. Er zijn nog geen besluiten genomen omtrent de uitsluiting van nieuwe A-inrichtingen, maar het is wel de bedoeling die te nemen. Gezien de locaties van bedrijfsterreinen zouden anders te zware eisen aan de bedrijven moeten worden gesteld.

Met wegverkeerslawaaï heeft men nog geen ervaring. Er zijn in de onderzoeksperiode geen art. 19 WRO-procedures geweest voor locaties langs wegen met een zone. Er zijn in 1983 en 1984 in enkele gevallen subsidies aangevraagd voor de isolatie van woningen. Doorgaans laat men het initiatief echter over aan de particulieren.

Jeromklooster

De gemeente Jeromklooster is een middengemeente met een tweetal kernen. Tot de eerste helft van de jaren '80 had de gemeente twee A-inrichtingen. De ene inrichting is om bedrijfseconomische redenen gesaneerd en de andere behoeft op grond van de wijziging van het A-inrichtingenbesluit niet meer te worden gezoneerd. Door de gemeente loopt op enkele kilometers van de kernen een vierhaans rijksweg. De gemeente kent een bijzondere geluidssituatie, doordat op enige afstand van de kernen een militair oefenterrein is gelegen.

In 1982 is de recreatieverordening conform de VNG bepalingen vastgesteld en in 1985 conform het nieuwe VNG-model gewijzigd. Het aantal vergunningplichtige bronnen is daarbij beperkt tot discotheken en motorcrossterreinen. Een gedeelte van de verordening is nog niet door GS goedgekeurd en de verordening is daarom nog niet geëffectueerd.

Ten aanzien van verkeerslawaaï zijn in de onderzoeksperiode twee art. 19 WRO-procedures relevant. De Raad heeft een besluit genomen voor maatregelen aan de gevel. In 1981 heeft de gemeente al een projectsubsidie aangevraagd voor de isolatie van woningen.

De gemeente heeft van GS op haar verzoek toestemming gekregen, om in toekomstige bestemmingsplannen a priori aan te geven dat er over de wegen minder dan 2450 voertuigen per etmaal rijden. Daardoor gaat ook het onderdeel verkeerslawaaï grotendeels aan de gemeente voorbij.

Karrenpolder

De gemeente Karrenpolder is een middengemeente met een grote kern en een aantal kleine kernen. In de jaren '70 is de gemeente sterk gegroeid qua aantallen woningen. De gemeente heeft een A-inrichting, te weten een zuivelfabriek. Er zijn enkele provinciale doorgaande wegen.

De gemeente is vrij traag bij de uitvoering van de wet. De recreatieverordening is pas in 1986 vastgesteld. Met industrielawaai en verkeerslawaaï heeft men weinig van doen. De provincie is uiteindelijk, na overleg, zonerende instantie geworden. Er zijn door de gemeente al wel A-inrichtingen uitgesloten. Het beleid van de gemeenten is er overigens altijd al op gericht geweest om relatief grote bedrijven te weren.

De gemeente heeft geen groeifunctie meer en vandaar dat de laatste jaren geen bestemmingsplannen zijn vastgesteld of herzien. Wel zijn er diverse art. 19 WRO-procedures geweest. In bijna alle gevallen zijn ontheffingen aangevraagd en toegekend. De Raad heeft op grond van de bouwverordening in die gevallen besloten tot maatregelen aan de woningen. Maar de uitvoering daarvan door de gemeente is pas op gang gekomen nadat in 1985 voor het eerst projectsubsidies zijn aangevraagd.

Langepoot

De gemeente Langepoot is een middengemeente met één kern. De gemeente heeft twee A-inrichtingen. Door de gemeente loopt een vierbaans rijksweg.

Begin 1983 heeft de Raad van Langepoot de recreatieverordening vastgesteld. Inmiddels is ook een aantal vergunningen afgegeven. De start van de zoneringsactiviteiten voor de A-inrichtingen was begin 1985, nadat met de provincie overleg was gevoerd en was aangegeven welke inrichtingen door de provincie en welke door de gemeente zouden worden gezoned. Hoewel voor twee inrichtingen Provinciale Staten de zone vaststellen wordt in alle gevallen het feitelijk werk door de gemeente gedaan. Voor één industrieterrein is het besluit genomen de vestiging van A-inrichtingen uit te sluiten.

De ervaring met wegverkeerslawaaï beperkt zich tot art. 19 WRO-procedures. In alle gevallen waar verkeerslawaaï in het geding was, zijn ontheffingen aangevraagd en toegekend en zijn isolatiebesluiten genomen.

Marktstad

De gemeente Marktstad is een middelgrote gemeente met één kern. Er zijn twee A-inrichtingen. De gemeente vormt een knooppunt in provinciale en rijkswegen.

De recreatieverordening is in 1984 als onderdeel van de Algemene Politieverordening opgenomen. Daarin staat ook een vergunningplicht, maar die is nog niet geëffectueerd. Voor de twee A-inrichtingen wordt aan het zoneringsbesluit

gewerkt. Bij één is het onderzoek afgerond, bij de ander nog aan de gang. Daarnaast worden in het kader van een bestemmingsplan-procedure voorbereidingen getroffen voor het akoestisch onderzoek bij een bedrijf dat weliswaar gaan A-inrichting is, maar wel veel lawaai maakt en waar gesaneerd zal moeten worden. Ook voor dit geval krijgt de gemeente financiële steun in het kader van de Wgh. De eerste activiteiten op het gebied van industrielawaai dateren van begin 1983. Besluiten ter uitsluiting van A-inrichtingen zijn in voorbereiding. Men let daarbij op de grootte en de ligging van de kavels, en de staat van de reeds aanwezige inrichtingen.

In het oude dicht bevolkte deel van de bebouwde kom heeft de gemeente met veel art. 19-procedures te maken. In verreweg de meeste gevallen zijn daarbij ontheffingen aangevraagd en door de provincie toegestaan (GS staan een verhoging van 5 dB(A) automatisch toe).

In alle bouwvergunningen voor die gevallen staan eisen omtrent isolatie. Al in 1980 heeft men, toen nog in het kader van het Interimbeleid, projectsubsidies bij het ministerie aangevraagd.

Nijverland

Nijverland is een middelgrote gemeente. Zij is verdeeld over diverse kleine kernen (variërend van zeer klein tot de omvang van een middengemeente). Er zijn diverse A-inrichtingen in de gemeente. Binnen haar grondgebied valt ook een vliegveld. De gemeente wordt doorsneden door een aantal vierbaanswegen.

Medio 1983 is de recreatieverordening aangenomen en bijna drie jaar later is zij conform de voorstellen van de VNG gewijzigd. Er zijn al diverse vergunningen afgegeven.

De gemeenteraad heeft besloten om in alle bestemmingsplannen de vestiging van A-inrichtingen uit te sluiten met uitzondering van plannen voor terreinen waar al dergelijke inrichtingen gevestigd zijn. Zo blijven nog enkele terreinen vrij voor vestiging van dergelijke bedrijven. De zones die moeten worden gelegd zijn binnengemeentelijk, gemeentegrens- of provinciegrens overschrijdend, zodat alle drie bestuurslagen zijn betrokken. Tot 1985 heeft dit het nodige overleg geverg. De gemeente zelf voert vijf projecten tegelijkertijd uit. Zij is in 1985 met het onderzoek gestart. Enkele onderzoeken zijn reeds afgerond.

Tijdens de onderzoeksperiode liepen enkele bestemmingsplanprocedures. Bij de bestemmingsplanprocedures en art. 19-procedures is in ongeveer de helft van de gevallen ontheffingen aangevraagd, die in alle gevallen zijn toegestaan. Over de isolatie van woningen heeft de Raad enige principebesluiten genomen en heeft zij de bevoegdheid tot specifieke besluiten daaromtrent gedelegeerd aan het ambtelijk apparaat.

Oosthuizen

Oosthuizen is een middelgrote gemeente die uit twee verstedelijkte kernen bestaat. Er zijn in diverse A-inrichtingen in deze gemeente. Door de gemeente loopt een vierbaans rijksweg met intensief autoverkeer. De weg is op enige afstand van de kernen gelegen. De gemeente wordt doorsneden door een kanaal met intensief scheepvaartverkeer, zodat van het bestaan van scheepvaartlawaaï mag worden gesproken.

Op grond van de recreatieverordening die in 1983 als onderdeel van de APV is opgenomen zijn reeds tientallen vergunningen verleend.

De provincie is zonerende instantie voor alle A-inrichtingen. De gemeente verleent ondersteunende diensten. De gemeente heeft reeds plaatsen aangewezen waar geen A-inrichtingen mogen worden gevestigd. Direct in september 1982 is men begonnen met het voorbereiden van de activiteiten die de gemeente in het kader van industrielawaai moest verrichten.

Een belangrijk onderwerp op het terrein van verkeerslawaai vormt de reconstructie van wegen. Er zijn in dat kader diverse ontheffingen aangevraagd, maar door de provincie niet toegekend omdat de akoestische rapporten niet volledig waren. Voor andere situaties zijn diverse ontheffingsaanvragen wel toegekend en heeft de gemeente isolatiemaatregelen genomen. Voorts werkt de gemeente mee aan de toepassing van geluidsarm-asfalt en aan de plaatsing van schermen langs de rijkswegen. In 1983 heeft de gemeente voor het eerst subsidies aangevraagd voor isolatie van woningen met geluidsproblemen.

Pimpelsheer

De gemeente Pimpelsheer is een middelgrote gemeente. Er zijn zes A-inrichtingen die op verschillende industrieterreinen gevestigd zijn. Door de gemeente lopen naast allerlei wegen met een regionaal karakter twee vierbaans rijkswegen.

De Raad heeft eind 1984 de recreatieverordening vastgesteld. Daarin is geen vergunningplicht opgenomen. Daar waar klachten van burgers zouden zijn, treedt de gemeente op. De meeste inrichtingen kunnen met de Hinderwet worden aangepakt.

Van de zes A-inrichtingen moeten er vijf door de gemeente worden gezoneerd. Vier daarvan vallen binnen één zone. Het onderzoek in die zone wordt nog uitgevoerd. Voor de overblijvende inrichting is het onderzoek in principe al wel afgerond, maar men verricht nog enige metingen bij omliggende bedrijven.

Men is al in 1982 begonnen met zoneringsactiviteiten, maar na de start, waarbij men het voornemen had het akoestisch onderzoek zelf uit te voeren, is er tot en met 1985 weinig meer gebeurd. In 1985 is een akoestisch bureau ingeschakeld.

Bij wegverkeerslawaai heeft een omvangrijk bestemmingsplan een grote rol gespeeld. Het plan is vanwege de akoestische aspecten vertraagd. Enkele nieuwbouwplannen werden door GS niet goedgekeurd en het plan is daarop bijgesteld.

Voor bouwactiviteiten in de binnenstad worden veelvuldig ontheffingen aangevraagd en toegekend en neemt de Raad isolatie besluiten.

Reuzenheim

De grote gemeente Reuzenheim heeft diverse A-inrichtingen die verspreid zijn over grote en kleine terreinen binnen de bebouwde kom. De gemeente is ten dele een knooppunt van wegen. Er loopt een vierbaansweg door de gemeente.

Op het terrein van recreatielawaai is de gemeente actief. De verordening is in 1982 vastgesteld en er zijn al diverse vergunningen afgegeven.

De Raad heeft nog geen besluiten genomen over de uitsluiting van grote lawaaimakers, maar het ligt wel in de bedoeling dit te doen. Er zijn enkele saneringsprojecten die de gemeente moet uitvoeren. Bij vier daarvan wordt het onderzoek uitgevoerd en in twee gevallen is het onderzoek medio 1986 afgerond. Eén zone wordt voor het verstrijken van de wettelijke termijn vastgesteld.

Al in 1979 zijn in het kader van het Interimbeleid met rijkssubsidie enige activiteiten ontplooid. Het College van B&W wilde ten behoeve van het verkrijgen van subsidies wel anticiperen. Echt goed is de zonering toen niet van de grond gekomen. Dat gebeurde pas na 1982.

De gemeente heeft voor verkeerslawaaï al vele ontheffingsaanvragen ingediend. Deze zijn alle verstrekt, met daarbij veelal aanvullende eisen voor de situering van geluidsgevoelige ruimten in de woningen. Voor de binnenstad krijgt men ontheffingen tot 65 dB(A) zonder nadere eisen. De gemeenteraad heeft al veel isolatiemaatregelen verordend. Ook voor verkeerslawaaï zijn vanaf 1979 al subsidies aangevraagd.

Sussendrecht

De gemeente Sussendrecht is een grote gemeente. De gemeente heeft al een hoge bebouwingsdichtheid en bovendien ook nog steeds een groeifunctie. Er is slechts één A-inrichting. De gemeente is een knooppunt van wegen (onder andere verschillende vierbaanswegen). Een deel van de gemeente heeft te maken met vliegtuiglawaai afkomstig van vliegtuigen van een nabij gelegen vliegveld.

De gemeenteraad heeft medio 1986 nog geen recreatieverordening vastgesteld. Wel heeft de Raad één paraplu-verordening voor de uitsluiting van A-inrichtingen vastgesteld: op alle mogelijke terreinen zijn ze uitgesloten. De enige A-inrichting wordt na overleg met de provincie door de laatste gezoneerd. De bemoeienis van de gemeente met industrielawaai is dus minimaal.

De bemoeienis met wegverkeerslawaaï bestaat uit het aanvragen van ontheffingen bij bestemmingsplannen en art. 19 WRO-procedures. De Raad heeft de bouwverordening aangepast, zodat huizen met een te hoge gevelbelasting moeten worden geïsoleerd.

1.2. Vergelijking van de gemeenten

We vergelijken de achttien gemeenten aan de hand van de gemiddelde scores op de waardering, door ambtenaren en bestuurders, van de aspecten van de Wet geluidhinder, te weten de stand van zaken van de uitvoering en de houdingen tegenover het bestaan van de wet, de opzet en structuur, het instrumentarium en de voorwaarden voor uitvoering. De informatie voor deze vergelijking is verkregen tijdens interviews met ambtenaren en bestuurders van de gemeenten. Daarin zijn onder meer gesloten vragen aan de orde gesteld die op deze aspecten betrekking hebben.

De Romeinse cijfers in de kolommen van de tabel worden hieronder toegelicht. Scores die in een kolom gelijk of hoger zijn dan de betreffende score op de acceptatiegrens (voorlaatste rij), wijzen op een relatief hoge mate van acceptatie. Scores die in een kolom gelijk of lager zijn dan de betreffende score op de niet-acceptatiegrens (onderste rij) in deze rij, wijzen op een relatief lage mate van acceptatie.

Tabel I.1. De gemiddelde scores per gemeente op de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder

Gemeenten	Onderscheiden aspecten				
	I	II	III	IV	V
Achterwaal	2	7	10	12	6
Bleerum	2	5	11	12	2
Coosterheuvcl	0	3	7	7	4
Dingerveld	0	3	8	7	5
Eren	1	5	10	10	4
Flierendal	0	3	10	9	2
Grusteren	2	6	11	10	4
Hogeberg	0	5	8	11	6
Iepenweg	2	5	10	12	7
Jeromklooster	1	5	9	9	4
Karrenpolder	0	6	11	10	4
Langepoot	1	5	10	10	5
Marktstad	2	6	9	10	4
Nijverland	2	6	11	13	6
Oosthuizen	1	6	9	12	2
Pimpelsheer	1	5	6	6	5
Reuzenheim	2	6	8	11	1
Sussendrecht	0	5	11	12	4
Maximum	2	7	12	13	7
Gemiddelde	-	5,3	8	10,1	4,1
Acceptatiegrens	-	4	8	8	4
Niet-acceptatiegrens	-	3	7	7	3

In totaal zijn de scores op vijf items met elkaar vergeleken.

- I Stand van zaken van de uitvoering: min: 0, max: 2
(inactieve en actieve gemeenten met daarbij een tussencategorie).
- II Houding tegenover het bestaan van de Wet geluidhinder: min: 0, max: 7
(sommatie van de scores op de houding tegenover geluidhinder als probleem, wenselijkheid van oplossing, wenselijkheid van overheidsingrijpen, de bijdrage van de wet aan de oplossing van het probleem en de gepercipieerde noodzaak van een aparte wet).
- III Houding tegenover opzet en structuur: min: 0, max: 12
(een punt voor elk onderscheiden kenmerk dat positief of zeer positief wordt gewaardeerd).
- IV Houding tegenover instrumentarium: min: 0, max: 13
(een punt voor elk onderscheiden instrument dat positief of zeer positief wordt gewaardeerd).
- V Houding tegenover voorwaarden voor uitvoering: min: 0, max: 7
(een punt voor elke onderscheiden voorwaarde die positief of zeer positief wordt gewaardeerd).

I.3. Acceptatie en uitvoering

De gemeente *Achterwaal* is een voorbeeld van een gemeente die actief is in de uitvoering van de Wet geluidhinder en waar de betrokken bestuurder en de ambtenaren de wet in relatief hoge mate accepteren.

In deze gemeenten zou een A-inrichting mogen worden gevestigd. Daartegen ontstond weerstand onder de plaatselijke bevolking. Dit werd door de politiek opgepakt en in de gemeenteraad werd in het begin van de jaren tachtig uitgesproken dat het bedrijf er niet mocht komen. De gemeente stond echter met lege handen; zij moest de grindbreker op formele gronden toestaan.

De Wgh gaf de gemeente een instrument in handen om de A-inrichting te weren. De wet maakte het voor de gemeente immers mogelijk haar doeleinden te realiseren. Weliswaar staan deze doeleinden los van de Wet geluidhinder (ze waren er eerder dan men in de gemeente van het bestaan van de wet op de hoogte was), maar de behoefte aan voorkoming van de vestiging van de grindbreker kwam voort uit de vrees voor geluidhinder.

Doordat de gemeente in een relatief vroeg stadium aan de industriezonering werkte, was het voor haar relatief eenvoudig voldoende middelen uit de ruime financiële pot van het ministerie te krijgen. Ook konden de ambtenaren te allen tijde bij het ministerie aankloppen voor uitleg en andere informatie over de zonering. De voorwaarden voor uitvoering worden dan ook positief beoordeeld.

De mate van acceptatie van de wet kwam tot uiting in het gedrag van de ambtenaren en bestuurder tegenover het onderdeel industrielawaai. Men werkte actief aan de uitvoering van de wet.

In een kleine gemeente als *Achterwaal* betekent de inzet van enkele ambtenaren en één van de twee bestuurders dat de gemeente als zodanig actief is. Van mogelijke tegenwerking in het ambtelijk apparaat is geen sprake. De mogelijke concurrerende belangen van andere beleidsterreinen worden in elk geval wat de bestuurlijk-juridische kant van de zaken betreft door één en dezelfde persoon behandeld. Bij hem lagen de prioriteiten duidelijk. Ook op bestuurlijk niveau worden de verschillende belangen door één wethouder behandeld, die gezien het standpunt van de gemeenteraad en de activiteiten in de bevolking ook weinig vraagtekens bij de prioriteit van het geluidhinderbeleid zet.

In de gemeente *Bleerum* bestaat een vergelijkbare situatie als in *Achterwaal*. Bij de betrokken ambtenaren en bestuurder is een relatief hoge mate van acceptatie. De snelle zonering van een van de A-inrichtingen is min of meer onder dwang gebeurd. De fabriek staat in de bebouwde kom van het dorp en is omringd door woonhuizen. Voor het gebied gold een bestemmingsplan waaruit de betreffende fabriek was weggevallen, waardoor deze niet kon worden aangemerkt als een positieve bestemming. Omwonenden maakten hiervan gebruik om te ageren tegen de zuivelfabriek. De gemeente zag zich genooddaakt het bestemmingsplan te herzien. Inmiddels was echter de Wet geluidhinder in werking getreden en was de gemeente verplicht, en gezien de protesten van de burgers ook geneigd, een zone rond de inrichting te leggen.

De Wet geluidhinder stelde de gemeente in staat een gebaar naar de burgerij te maken. De kosten van herziening van het bestemmingsplan moesten sowieso gemaakt worden, waardoor de extra korten van de zonering mee vielen. Bovendien kon de gemeente van het rijk financiële middelen krijgen ter dekking

van de kosten van de zonering en voor de noodzakelijke maatregelen aan de omliggende woningen.

Evenals in Achterwaal is slechts een beperkt aantal ambtenaren en één bestuurder bij de uitvoering van de wet betrokken.

De ambtenaren en bestuurder van de gemeente *Coosterheuvcl* vinden dat de Wet geluidhinder aan hen voorbij had mogen gaan. Met de APV, de bouwverordening en de Hinderwet kunnen mogelijke knelpunten, die er overigens in Coosterheuvcl nauwelijks zijn, voldoende worden aangepakt. Met de specifieke aspecten van de wet heeft men zich nog nauwelijks ingelaten. Een expliciet positieve of negatieve houding tegenover die aspecten is dan ook niet aan de orde; men ziet de wet als geheel niet zo zitten.

Houding en gedrag van de betrokken ambtenaren komen met elkaar overeen: men verricht nauwelijks handelingen in het kader van de wet. Toen door vertegenwoordigers van de A-inrichting bij het gemeentebestuur werd aangeklopt en gewezen werd op de beperkingen die de Wgh voor het bedrijf met zich mee brengt en de betreffende wethouder het bedrijf wel van dienst wilde zijn, is vanuit het ambtelijk apparaat niet gereageerd. Wethouder en bedrijf corresponderen met de provincie over de A-inrichtingenstatus van het bedrijf. De ambtenaren houden zich afzijdig. De betreffende wethouder heeft met de wet als zodanig geen probleem, maar is van mening dat zij niet behoeft te worden toegepast op de betreffende inrichting, te meer daar deze enkele kilometers buiten de bebouwde kom is gelegen en er in de nabijheid van het bedrijf verder ook geen woningen zijn.

De mate van acceptatie van de verschillende aspecten van de Wet geluidhinder is in *Dingerveld* relatief laag. De wethouder heeft in de gemeenteraad zijn verontwaardiging uitgesproken over het feit dat de gemeente tijd en geld moet besteden aan de zonering van een betonmortelcentrale die op één kilometer van de bebouwde kom is gelegen. Zijn mening werd in de Raad gedeeld en ook de betreffende ambtenaren vinden de zonering overbodig.

De gemeente is laat gestart met de zonering. De provincie heeft schriftelijk en via telefoongesprekken met ambtenaren en de wethouder erop aan gedrongen om toch met de zonering te beginnen, daar de zone anders na september 1986 toch door de provincie zou worden gelegd. Men heeft besloten de industriezonering in eigen hand te houden en daar dan maar de nodige kosten voor te maken.

In de gemeente *Eren* wordt de wet in een rustig tempo uitgevoerd. We zien bij de betreffende ambtenaren een redelijke mate van acceptatie. Op bestuurlijk niveau en in de Raad is weinig belangstelling voor de uitvoering van de wet.

De gemiddelde mate van acceptatie en ook het tempo van de uitvoering worden enigszins gedrukt door de ambtenaar die is aangesteld om de technische kant van het milieubeleid te behartigen. De betreffende ambtenaar is in 1985 aangesteld op een nieuw gecreëerde plaats. Dat betekent dat voordien de technische kant van de uitvoering niet door een specialist werd uitgevoerd. De betreffende ambtenaar is echter zelf geen akoesticus. Wel is hij in staat hand en span diensten te verlenen. De Wet geluidhinder spreekt hem met name vanwege haar omvang en complexiteit weinig aan. Hij doet datgene wat hem wordt

opgedragen, maar neemt zelf niet het voortouw bij de uitvoering. Zijn beperkte mate van acceptatie komt tot uiting in zijn houding en gedrag.

In de gemeente heeft de uitvoering tot nu toe weinig problemen gegeven in de zin dat bepaalde belangen erdoor zouden worden geschaad. In de gemeente is ruimte genoeg om ter beperking van de overdracht van geluid afstand te houden tussen bron en ontvanger. Ook vanuit de bevolking en in de Raad zijn anno 1986 geen bezwaren gerezen tegen de uitvoering van de wet. Datgene wat vanuit het ambtelijk apparaat wordt voorgesteld wordt door het bestuur conform die voorstellen afgehandeld.

Op aandrang van de provincie is de gemeente *Fluerendal* in 1986 met industriezonering begonnen. De individuele betrokkenen hebben moeite met de toepassing van de wet voor de bestrijding van zowel industrielawaai als verkeerslawaai. De twee eerst betrokken ambtenaren nemen nauwelijks initiatieven tot uitvoering van de wet. De verantwoordelijke wethouder noch de Raad dringen daarop aan.

Een uitzondering daarop is de bestrijding van recreatielawaai. Een discotheek in één van de kernen was regelmatig aanleiding tot klachten van omwonenden. Na ontvangst van de modelverordening van de VNG werd deze snel overgeschreven en na de inwerkingtreding van artikel 11 van de Wet geluidhinder door de Raad vastgesteld. In de Raad werd de hoop uitgesproken dat het nu afgelopen zou zijn met de overlast. De ervaringen met dit onderdeel van de wet hebben de betrokken ambtenaren en de bestuurder niet gestimuleerd de rest van de wet ook voortvarend ter hand te nemen. Het bleek namelijk dat de werkelijke bronnen van de overlast van de discotheek niet door de verordening geregeld werden. De ergernis over komende en vertrekkende bromfietsen en stemgeluid van discogangers op straat bleef.

Toepassing van de wet op verkeerslawaai stuit op weerstand in de Raad. Evenals de betreffende ambtenaren vindt de Raad dat de gaten die in de bebouwde kom zijn gevallen door afbraak van oude huizen moeten worden opgevuld. De normen in de wet laten daar nauwelijks ruimte toe. De zwakke mate van acceptatie bij de Raad, wethouder en ambtenaren leidt ertoe dat de gemeente nog weinig activiteiten heeft verricht in het kader van de uitvoering van de Wet geluidhinder.

In *Grusteren* is naast een redelijke mate van acceptatie van de wet binnen het ambtelijk apparaat, sprake van de nodige politieke belangstelling voor een concreet geluidsprobleem, te weten een Skelterbaan.

Binnen het ambtelijk apparaat en binnen de politiek bestond een redelijke mate van consensus over de nadelige effecten van woningbouw die te dicht in de buurt van de skelterbaan zou komen. Stroom van klachten en juridische procedures werden voorzien. Vandaar dat besloten werd tot zonering. De woningbouw in de gemeente loopt door de zonering geen gevaar. Ook van de kant van de skelterbaan had men weinig problemen met de zonering. De A-richtingen status raakte men kwijt waardoor men niet meer vergunning- en heffingsplichtig was en de zone zorgt ervoor dat toekomstige klachten zullen uitblijven.

De uitvoering van de ruimtelijke ordening en geluidhinderbeleid ligt in dezelfde handen, zodat er van mogelijke conflicten of onderhandelingen geen

sprake is. De ambtenaren en bestuurders maken voor zichzelf uit wat de dosering van het geluidhinder-aspect in de ruimtelijke ordening moet zijn.

De gemeente *Hogeberg* is een voorbeeld van een gemeente die een onduidelijk beeld geeft wat betreft de uitvoering en de mate van acceptatie. Enerzijds heeft men reeds het nodige gedaan in het kader van wegverkeerslawaaï, anderzijds is men laat met de vaststelling van de recreatieverordening en de zonering van het industrieterrein. De meningen binnen het ambtelijk apparaat en bij de betreffende bestuurder verschillen op diverse punten.

De uitvoering is tot ongeveer 1985 in Hogeberg problematisch geweest, met name vanwege coördinatie-problemen tussen de secretarie en de dienst Openbare Werken. Tot ongeveer 1984 was een oudere ambtenaar binnen Algemene Zaken verantwoordelijk voor ruimtelijke ordening en waar dat aan de orde was ook voor milieu. Milieu in het algemeen en geluidhinder in het bijzonder werden door hem stiefmoederlijk behartigd. Nadat deze ambtenaar met pensioen was gegaan en de plaats enige tijd vacant was geweest werd zij bezet door een iemand met kennis van de Wgh. De coördinatie tussen Dienst en Secretarie verbeterde sterk en daardoor werd de recreatieverordening relatief snel vastgesteld en met de industriezonering begonnen. De verschillende lopende zaken op het terrein van 'wegverkeerslawaaï' werden bespoedigd. In de gemeente wordt een lage prioriteit gegeven aan de zonering van de betreffende A-inrichting daar deze inrichting op enige afstand van de bebouwde kom gelegen is en er geen huizen in de buurt zijn. Men heeft er geen probleem mee dat de provincie de zone uiteindelijk vaststelt en werkt mee aan de zonering voorzover de middelen dat toelaten.

De A-inrichtingen in *Iepenweg* vormen concrete knelpunten voor de omwonende burgers. De historische gegroeide situatie is dat de fabrieken midden in de bebouwde kom tussen de huizen staan. In Iepenweg bestond al aandacht voor industrielawaai nog voordat de Wet geluidhinder er was. Een wethouder die in het begin van de jaren zeventig van milieu een belangrijk punt van zijn beleid maakte, overlegde in die tijd met de betrokken bedrijven over te nemen maatregelen. Van de kant van de bedrijven werden de problemen eveneens ingezien en zij ontwikkelden op dit terrein ook de nodige expertise. In het kader van de Hinderwetvergunningen werden toen al de nodige maatregelen genomen.

De Wgh betekende voor de gemeente een concreet instrument om de weliswaar al teruggedrongen maar nog steeds merkbare geluidhinder aan te pakken. Ook in de gemeenteraad was geluidhinder afkomstig van de fabrieken de laatste vijftien jaar regelmatig aan de orde geweest. Hoewel daar de belangen van de werkgelegenheid en dus die van de bedrijven een zwaar gewicht hebben, vond men ook daar dat knelpunten moesten worden opgelost. In het ambtelijk apparaat bestond en bestaat daarover eveneens consensus.

De voorbereiding en uitvoering van het op geluidhinderbestrijding gerichte beleid is bij een paar ambtenaren geconcentreerd. Andere ambtenaren interveniëren nauwelijks. In het apparaat is men gewend geraakt aan beleid dat is gericht op geluidhinderbestrijding. De mate van acceptatie van de Wet geluidhinder bij de meest betrokken ambtenaren is hoog. De wet blijkt op het terrein van industrielawaai in de behoefte te voorzien.

In de gemeente *Jeromklooster* is al wel het nodige gedaan in het kader van de Wet geluidhinder, al is een belangrijke taak door het wegvallen van de twee A-inrichtingen de gemeente onthouden.

De mate van acceptatie in de gemeente is enigszins wisselend. Die vindt haar weerslag in het uitvoeringsgedrag. Een aantal onderdelen die weinig betekenis voor de gemeente hebben, worden vrij mechanisch uitgevoerd, zoals de vaststelling van de recreatieverordening.

In de gemeenteraad bestaat geen belangstelling voor de vormen van geluidhinder die door de Wgh worden geregeld. Wel wordt in de Raad regelmatig gesproken over de klachten over schietlawaaï van het militaire oefenterrein. Dit heeft er echter niet toe geleid, dat men in de Raad ook alert is op andere vormen van geluidhinder. De uitvoering is voornamelijk een zaak van de betrokken ambtenaren. De omvang van de gemeente is zodanig dat er nauwelijks arenavorming is.

In de gemeente *Karrenpolder* wordt er weinig gedaan aan de uitvoering van de Wgh. De mate van acceptatie is er bij enkele van de eerstverantwoordelijke ambtenaren toch relatief hoog te noemen. Met name de mate van acceptatie van de wet door de technische ambtenaar is zeer hoog. Zijn handelen is dienovereenkomstig. Verschillende malen heeft hij initiatieven genomen tot de uitvoering van de wet. Van de ambtenaren die administratief-juridisch en vanuit het ruimtelijke orderings perspectief bij de wet zijn betrokken zijn er enkelen die de wet ook overwegend positief beoordelen, maar anderen die vinden dat de wet te sterk randvoorwaarden stellend is voor de ruimtelijke ordening. De laatsten worden daarin gesteund door de verantwoordelijke wethouders, die eveneens sterk gemengde gevoelens tegenover de wet hebben. Vanuit de Raad bestaat weinig belangstelling voor de wet. De meeste vertegenwoordigers van de ruimtelijke ordening en volkshuisvesting zijn niet geneigd het geluidhinder-aspect te allen tijde actief bij het beleid te betrekken. In de beginjaren van de uitvoering van de Wet geluidhinder leidde dit ertoe dat menigmaal ruimtelijke plannen zonder akoestische onderbouwing ter goedkeuring naar GS werden gestuurd. Deze werden, nadat de provincie vond dat ook bij artikel 19 WRO-procedures akoestisch rapporten moesten worden geleverd, door de provincie teruggestuurd. Door het optreden van GS wordt anno 1986 het geluidhinder-aspect niet langer a priori genegeerd.

De genoemde technische milieu-ambtenaar heeft mede tot taak de activiteiten van de gemeente op het gebied van de geluidhinderbestrijding te coördineren. Wat betreft de administratief-juridische kant van de zaak geeft dit problemen. De betreffende ambtenaar is onvoldoende deskundig op dit terrein en wordt bovendien geconfronteerd met een versnipperde behartiging van de taak binnen de secretarie. Het ene bureau houdt zich bezig met bouwplannen en twee andere bureau's met industrie- en wegzonering. De coördinerende functie wordt bovendien bemoeilijkt door een ruimtelijke scheiding van enkele kilometers tussen de dienst Openbare Werken en de Secretarie. De coördinatie-problemen hebben vertraging in de uitvoering tot gevolg.

De mate van acceptatie in *Marktstad* is wisselend. Niet alleen zijn er verschillen tussen de individuele betrokkenen, maar de verschillende aspecten van de wet worden wisselend beoordeeld, waarbij de één een bepaald aspect in hoge mate accepteert, terwijl zijn collega een ander aspect positief waardeert.

Er is een full-time geluidhinder ambtenaar die de nodige kanttekeningen bij de wet heeft. Hij beoordeelt bijvoorbeeld de hoeveelheid beschikbare middelen voor de uitvoering van projecten negatief. Ook de kwaliteit van de informatie schiet tekort, daar deze volgens hem voor de verschillende gemeenten te eenvormig is. Ook zijn er volgens hem in de praktijk van de uitvoering grote problemen met de aansluiting tussen de Wgh en de WRO. Opmerkelijk is dat de vertegenwoordigers van de ruimtelijke ordening deze aansluitingsproblemen minder hoog inschatten.

Ook in de middelgrote gemeente *Nijverland* leeft geluidhinder als relevant probleem in het ambtelijk apparaat, de politiek en bij de bevolking. De bijzondere akoestische situatie wordt echter niet veroorzaakt door één van de lawaai vormen die in de Wgh geregeld worden, maar is een gevolg van de geluidsproduktie van vliegtuigen. Geluidhinder is in de gemeente het milieuprobleem en zal dat naar verwachting ook altijd blijven. Bij alle inspanningen op het gebied van de ruimtelijke ordening en de woningbouw speelt het geluidhinder-aspect een belangrijke rol.

De Wet geluidhinder is voor de gemeente een concreet instrument om de ook in de gemeente aanwezige vormen van verkeerslawaai en industriellawaai goed aan te pakken. De mate van acceptatie is relatief hoog bij de betrokken ambtenaren, maar men plaatst er wel de nodige kanttekeningen bij. Met bestaande regelingen kon men, behalve bij verkeerslawaai, redelijk uit de voeten. De concrete normen bieden echter veel houvast. Opmerkelijk is dat in deze gemeente de mate van acceptatie van de vertegenwoordigers van de ruimtelijke ordening minstens even hoog is als bij die van geluidhinder.

De Wet geluidhinder brengt met zich mee dat op sommige plaatsen in de gemeente geen woningbouw meer kan worden gepleegd. Met dergelijke situaties is men in de gemeente als veelvuldig geconfronteerd geweest in verband met luchtvaartlawaai. Vandaar dat deze consequenties ook nu door de meeste actoren op ambtelijke en bestuurlijk niveau worden geaccepteerd.

Oosthuizen is een gemeente die, gegeven de complexe akoestische situatie, al de nodige activiteiten heeft ondernomen. De ambtenaren die aan de wet moeten werken, weten deze over het algemeen positief te waarderen, al komen vanuit de ruimtelijke ordening wel de nodige bezwaren op onderdelen van de wet.

Het gemeentebestuur ziet zich geconfronteerd met een veelheid aan milieuproblemen. Geluidhinder is daarbinnen bij lange na niet het grootste probleem. In het bestuur wordt weinig aandacht geschonken aan de geluidhinderbestrijding. Het betreffende beleid laat men grotendeels over aan het ambtelijk apparaat.

In de gemeente *Pimpelsheer* is de gemiddelde acceptatie van de wet niet hoog. De gemiddelde mate van acceptatie is enigszins vertekenend voor de werkelijke situatie. Bij de eerst verantwoordelijke technische geluidhinder ambtenaar is de mate van acceptatie van de wet zeer hoog. Bij de anderen in het ambtelijk apparaat en in het college van B&W is de mate van acceptatie echter relatief laag.

Het handelen van de akoesticus is in overeenstemming met zijn houding tegenover de wet. Hij tracht de wet naar de geest en de letter toe te passen. In het begin van de jaren tachtig had dit enige gevolgen voor het gedrag van de gemeente als zodanig. Bij het gemeentebestuur en bij onderdelen van het

ambtelijk apparaat rezen echter bezwaren tegen wat zij zagen als een technocratische benadering door de akoesticus. Daarom werd een verkeersdeskundige aangesteld binnen het onderdeel Stadsontwikkeling en Verkeer van de gemeente om zorg te dragen voor de coördinatie van het geluidhinderbeleid enerzijds en het stadsontwikkelings- en verkeersbeleid anderzijds. De betreffende akoesticus concentreert zich thans op de geluidhindervoorschriften in de bouwvergunningen ter beperking van het geluidsniveau in woningen en op de zonering van industrieterreinen.

Gevolg van een en ander is, dat na een aanvankelijk voortvarende start de uitvoering van het geluidhinderbeleid door de interne perikelen in het gemeentelijk apparaat is vertraagd. Nu binnen het apparaat de zaken weer op orde zijn en duidelijk is wie welke taken moet uitvoeren, leiden de activiteiten van de betreffende akoesticus ertoe dat de zonering van industrieterreinen weer ter hand wordt genomen.

In deze gemeente wordt niet veel gedaan aan de situaties binnen de bebouwde kom (bijvoorbeeld bij art. 19 procedures). Daar waar men niet onder metingen uitkomt, beperkt men die tot de gevels van de woningen die het dichtst bij de betreffende weg gelegen zijn. In de situatie van een bestemmingsplan, waar nog geen woningen gebouwd zijn, wordt de wet wel conform de bedoeling uitgevoerd. Daar is echter een weigering van de goedkeuring van een deel van het bestemmingsplan door GS aan vooraf gegaan.

In *Reuzenheim* zijn de nodige activiteiten in het kader van de Wgh verricht. Toch vindt men de wet er maar in beperkte mate acceptabel. De gemeente heeft een stadsstructuur met zeer veel bedrijven, waaronder A-inrichtingen, die verspreid zijn over de bebouwde kom. Zonering heeft zeer veel nadelige effecten voor de mogelijkheden van woningbouw in de gemeente.

In de beginperiode van de Wgh was men actiever dan anno 1986. Men is al in het kader van het Interimbeleid met de zonering van A-inrichtingen begonnen, maar de activiteiten zijn verminderd omdat men op beperkte medewerking van bedrijven stuitte, er een aantal niet vervulde vacatures in het gemeentelijk apparaat waren en omdat binnen de gehele gemeente, zowel ambtelijk als politiek-bestuurlijk, geluidhinder een lage prioriteit kreeg.

De vroege aanvang van de uitvoering heeft wel vruchten afgeworpen. Het gemeentebestuur heeft in 1979 het initiatief genomen om te anticiperen op de komst van de Wgh. Hoewel de industriezonering pas werkelijk vanaf 1982 van start ging werd het ambtelijk apparaat toch al vanaf 1979 voorbereid op de komende taken. De geluidhindersector raakte al vroeg geïnstitutionaliseerd. Er zijn na 1982 geen extra impulsen meer gegeven om het geluidhinderbeleid te intensiveren, maar de trein reed al volop. Enkele technici en een jurist houden zich thans primair met de wet bezig, wat ertoe leidt dat de uitvoering hoe dan ook voort gaat. Het enthousiasme voor de wet is geluwd vanwege de ervaringen met de wet.

De genoemde beperkte mate van acceptatie van personen wier positie gevolg is van de Wet geluidhinder moet anders worden beoordeeld dan de mate van acceptatie van personen die geluidhinder slechts als onderdeel in hun takenpakket hebben. Hoe de geluidhinder-specialisten ook tegen de wet aankijken, al hun activiteiten dragen in principe bij aan de uitvoering van de wet. Zij hebben geen excuses voor en geen belang bij niet-uitvoering.

In *Sussendrecht* wordt de technische kant van de uitvoering van de wet, evenals de andere milieubelangen, behartigd door een gemeentelijk samenwerkingsverband met een zelfstandige ambtelijke staf. De meest betrokken ambtenaren zijn werkzaam buiten het gemeentelijk apparaat. Voor de periode waarover ons onderzoek zich uitstrekt, heeft dit de nodige consequenties gehad. De voormalige eerstverantwoordelijk wethouder zag om allerlei redenen de betrokkenheid van het samenwerkingsverband bij gemeentelijke zaken niet zitten. Dat heeft er onder meer in geresulteerd, dat bij verschillende verkeerscirculatieplannen het geluidhinder-aspect niet of nauwelijks aan bod is geweest.

De ambtenaren van het samenwerkingsverband accepteren de Wet geluidhinder in relatief hoge mate en zijn geneigd dienovereenkomstig te handelen. Zij bevinden zich echter niet in een goede positie om initiatieven te nemen en acties van het gemeentelijk apparaat met zich mee te krijgen. Zij hebben primair een toeleverende taak tegenover de gemeente en moeten dus op initiatieven van die kant wachten. Vanuit de gemeente komen wel de nodige verzoeken om akoestische ondersteuning om de ruimtelijke plannen bij de provincie geaccepteerd te krijgen.

De gemeente heeft in tegenstelling tot vrijwel alle andere grote gemeenten in Nederland geen eigen milieuwethouder. De wethouder die onder meer ruimtelijke ordening in zijn portefeuille heeft, is thans binnen het bestuurscollege tevens coördinerend bewindsman voor geluidhinder. Zijn eerste verantwoordelijkheid ligt echter bij ruimtelijke ordening. De 'sector' geluidhinder is afhankelijk van de goede wil van de betreffende wethouder om iets aan geluidhinderbeleid te doen. De wethouder is gematigd positief over de wet.

Binnen het gemeentelijk apparaat moeten diverse ambtenaren naast hun hoofdtaak op het gebied van de ruimtelijke ordening, stadsontwikkeling, huisvesting of verkeer en vervoer, het geluidhinderbelang behartigen. Zij hebben er weinig bezwaar tegen om iets aan geluidhinderbestrijding te doen. Geluidhinder komt echter voor hen wel op de tweede plaats. Zij erkennen dat geluidhinder een serieus probleem is, ook in *Sussendrecht*, en vinden de meeste aspecten van de wet redelijk acceptabel. Daar waar men mogelijkheden ziet om onder de wet uit te komen zal men die echter niet onbenut laten.

In de gemeenteraad is behalve voor vliegtuiglawaai niet erg veel aandacht voor geluidhinder. Er is een aantal knelpunten op het gebied van verkeerslawaai, die de aandacht van de Raad hebben gekregen. Aan die situaties is door de gemeente het nodige gedaan.

Bijlage II Provincies

In Hoofdstuk 7 wordt verslag gedaan van onderzoek onder drie provincies. Deze bijlage bevat (achtergrond-)informatie over deze provincies (stand van zaken op 1 januari 1986).

II.1. Uitvoering van de Wet geluidhinder: stand van zaken bij provincies

De *kleine landelijke provincie* heeft te maken met minder dan tien industriële zonerings. In alle gevallen is het akoestisch onderzoek afgerond. Bij drie is de zone medio 1986 vastgesteld. Bij verkeerslawaaï zijn in alle gevallen de aangevraagde hogere waarden door GS toegestaan, hoewel de ambtelijke geluidsdienst in sommige gevallen negatief adviseerde. Het woningbouwbelang stond voor GS, conform het standpunt van de betreffende gemeenten voorop.

Deze provincie kent slechts enkele verplichte stiltegebieden waar dus geen onderzoek en inventarisatie behoeft plaats te vinden. De provincie had voorts een zeer grote keus aan stiltegebieden. Uiteindelijk zijn ongeveer tien gebieden voor het intentieprogramma voorgesteld. In geen van deze gebieden behoeven maatregelen te worden genomen ter reductie van geluid. Naast het criterium geluidssterkte zijn er criteria gebruikt die betrekking hebben op de recreatiewaarde, waarden inzake landschap- en natuurbehoud en uitvoerbaarheid van de regeling. Al in 1980 is men begonnen met de grove zeef-inventarisatie. In 1985 zijn voorstellen voor het intentieprogramma gedaan. Over de stiltegebieden is nog geen overleg geweest met de betrokken gemeenten.

Het provinciaal bestuur heeft er bij het Ministerie van VROM herhaaldelijk op aangedrongen gebieden die kleiner zijn dan één hectare op de Uitzonderingenlijst te plaatsen.

De *grote landelijke provincie* moet enkele tientallen industrieterreinen zoneren. Daarvan is in ongeveer 40% van de gevallen een zone vastgesteld. Voor verkeerslawaaï zijn in vrijwel alle gevallen de ontheffingsaanvragen gehonoreerd. Wel zijn door de provincie in diverse gevallen aanvullende eisen gesteld en zijn in enkele gevallen slechts gedeeltelijke ontheffingen verleend, waar de geluidsbelasting ook de maximaal toegestane geluidswaarden overschreed. In het begin van de jaren tachtig zijn in het kader van artikel 19 WRO-procedures door de provincie verklaringen van geen bezwaar afgegeven nog voordat de ontheffingsprocedures in het kader van bestemmingsplanprocedures waren afgerond.

De provincie heeft enkele tientallen potentiële stiltegebieden. In 1983 is men begonnen met het onderzoek naar de inventarisatie van die gebieden. In 1985 was die inventarisatie rond. Naast de geluidscartering is expliciet aandacht besteed aan de ecologische en recreatiewaarde van de gebieden. Ook is de praktische haalbaarheid als criterium gehanteerd. Wat dat betreft werd de mate waarin gebieden al stil waren van groot belang geacht.

Het provinciaal bestuur heeft er bij het Ministerie van VROM op aangedrongen gebieden welke niet stil zijn te krijgen op de Uitzonderingenlijst te plaatsen.

De *Randstad-provincie* had tot 1 september 1986 de zorg voor de zonering van enkele tientallen A-inrichtingen. In geen van de gevallen is een zone door Provinciale Staten vastgesteld. Bij tien projecten was het onderzoek al wel afgerond.

Bij verkeerslawaaï is in 90% van de aanvragen zijn de ontheffingen toegestaan. De provincie is bij ontheffingsprocedures een aantal malen corrigerend opgetreden door aan gemeenten slechts gedeeltelijke ontheffingen te verlenen voor situaties waar de maximaal toegestane waarden werden overschreden. In enkele gevallen, waarbij rond 1982 en 1983 de overgangsregeling niet van toepassing was maar door gemeenten toch een beroep daarop werd gedaan, heeft de provincie zich soepel opgesteld en het oneigenlijke beroep op deze regeling door de vingers gezien. Voorts zijn evenals in de kleine landelijke provincie enkele malen verklaringen van geen bezwaar tegen anticipatie afgegeven tegen het advies van de ambtelijke geluidsdienst in. Ook is in de beginfase enkele malen toegestaan, dat bestemmingsplannen werden vastgesteld, voordat de ontheffingsprocedures doorlopen waren. Er zijn, met name vlak na de invoering van het onderdeel 'verkeerslawaaï in nieuwe situaties' ontheffingen toegestaan ondanks formele onvolkomenheden in de procedures. De argumenten voor ontheffingverlening betroffen meestal het opvullen van gaten in de woonbebouwing of het herstel van de woonfunctie van panden.

De inventarisatie van de stiltegebieden is in 1982 gestart. Er zijn diverse verplichte stiltegebieden en enkele tientallen potentiële stiltegebieden. De inventarisatie is in 1986 afgerond en men werkt aan de opstelling van de intentieprogramma's. De inventarisaties hebben ongeveer anderhalf jaar stil gelegen daar men bij de provincie de arbeidskracht heeft aangewend voor het beleid in het kader van de bestrijding van verkeers- en industrielawaai. Met de gemeenten is nog geen enkele vorm van overleg geweest. Bij de selectie van stiltegebieden heeft het recreatie-aspect centraal gestaan.

II.2. Variatie in de mate van acceptatie bij provincies

We vergelijken de onderzochte provincies aan de hand van de gemiddelde scores op de waardering, door ambtenaren en bestuurders, van de aspecten van de Wet geluidhinder, te weten het bestaan van de wet, de opzet en structuur, het instrumentarium en de voorwaarden voor uitvoering. De informatie voor deze vergelijking is verkregen tijdens interviews en op basis van vragenlijsten onder ambtenaren en bestuurders van provincies. Daarin zijn onder meer gesloten vragen aan de orde gekomen die op deze aspecten betrekking hebben.

- I Houding tegenover het bestaan van de Wet geluidhinder: min: 0, max: 7 (sommatie van de scores op de houding tegenover geluidhinder als probleem, wenselijkheid van oplossing, wenselijkheid van overheidsingrijpen, de bijdrage van de wet aan de oplossing van het probleem en de gepercipieerde noodzaak van een aparte wet).
- II Houding tegenover opzet en structuur: min: 0, max: 9 (een punt voor elk onderscheiden kenmerk dat positief of zeer positief wordt gewaardeerd).
- III Houding tegenover instrumentarium: min: 0, max: 12 (een punt voor elk onderscheiden instrument dat positief of zeer positief wordt gewaardeerd).
- IV Houding tegenover voorwaarden voor uitvoering: min: 0, max: 7 (een punt voor elke onderscheiden voorwaarde die positief of zeer positief wordt gewaardeerd).

Tabel II.1. De gemiddelde scores per provincie op de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder

Provincies	Onderscheiden aspecten			
	I	II	III	IV
Kleine landelijke provincie	5	7	10	6
Grote landelijke provincie	6	6	8	5
Randstadprovincie	7	7	10	4
Maximum	7	9	12	7
Gemiddelde	6	6,7	9,3	5
Acceptatiegrens	4	6	8	4
Niet-acceptatiegrens	3	5	7	3

De Romeinse cijfers in de kolommen corresponderen met de Romeinse cijfers die hieronder in de tekst zijn aangegeven. Scores die in een kolom gelijk of hoger zijn dan de betreffende score op de rij die betrekking heeft op de acceptatiegrens wijzen op een relatief hoge mate van acceptatie. Scores die in een kolom gelijk of lager zijn dan de betreffende score in de onderste rij (Niet-acceptatiegrens) wijzen op een relatief lage mate van acceptatie.

II.3. Acceptatie en uitvoering

Bij de onderzochte provincies is geen congruentie aanwijsbaar tussen het aan de provincies toe te schrijven uitvoeringsgedrag en de mate van acceptatie van de

Wet geluidhinder bij de betrokken individuele actoren in het provinciaal apparaat.

In alle drie provincies is de mate van acceptatie van de wet bij de meest betrokken actoren relatief hoog. Wel zijn er verschillen in de mate van acceptatie onder de bestuurders. Zoals kon worden verwacht, weten de milieugedeputeerden de wet doorgaans hoger te waarderen dan de collega's voor ruimtelijke ordening.

Op ambtelijk niveau bestaan eveneens verschillen. Ook hier zijn het de vertegenwoordigers van de milieusector binnen de Provinciale Griffie, de Provinciale Waterstaat en de Provinciale Planologische Dienst, die de Wgh in hogere mate accepteren dan de andere ambtenaren. Voor de ruimtelijke ordeningsambtenaren is de aansluiting van de Wgh-procedures op die in de ruimtelijke ordening een zeer belangrijk punt. De Wgh werkt op verschillende punten onbevredigend.

In de provincies zijn diverse ambtenaren speciaal voor het beleidsterrein der geluidhinderbestrijding aangesteld. Zij houden zich ambtshalve met de uitvoering van de wet bezig. Hoe zij ook over de wet denken, al hun activiteiten zijn in principe op de uitvoering van de wet gericht. Het behoort tot hun rol de wet uit te voeren. In de onderzochte provincies zijn het deze personen die telkens de initiatieven nemen tot inpassing van het geluidhinderbeleid in het ruimtelijk beleid. De collega's voor ruimtelijke ordening reageren daarop; van hen komen nauwelijks initiatieven. Het blijkt echter tegelijkertijd, dat de planologen en ruimtelijke ordeningsjuristen in toenemende mate geluidhinderbeleid als onderdeel van de ruimtelijke ordening zien en dienovereenkomstig handelen. In diverse gevallen nemen zij zelf mondeling of schriftelijk contact op met hun collega's voor geluidhinder. In toenemende mate speelt men in de provincies dus met elkaar in plaats van tegen elkaar. Bij de toezichthoudende taak en bij de verlening van ontheffingen van de streefwaarden, speelt men gezamenlijk tegen de vertegenwoordigers van de gemeenten. Bovendien is de betrokkenheid van de Provinciaal Planologische Commissie (PPC) en van de Inspecteur voor de Milieuhygiëne relevant. In de PPC zijn verschillende belangen vertegenwoordigd, waaronder dat van het milieu. In het ambtelijk apparaat, dat voorstellen voor de PPC voorbereidt, wordt op geanticipeerd, dat de diverse belangen in de commissie aan bod zullen komen. Vanuit de ruimtelijke ordening betreft men het geluidhinder-aspect omdat in de PPC daar in tweede instantie toch om gevraagd zou worden. Dezelfde anticipatie in het ambtelijk en het bestuurlijk apparaat is een gevolg van het toezicht van de genoemde inspecteur.

Voorts ontstaan bij deze taken in het provinciaal apparaat bepaalde routines, procedures, repertoires en programma's. Nadat de Wgh enige tijd in uitvoering was en de provincies zichzelf enigszins hadden gecommitteerd via circulaire aan gemeenten (o a. betreffende de procedure bij de aanvraag van ontheffingen en de toepassing van de bepalingen in de wet bij artikel 19 WRO procedures), ontstond bijvoorbeeld de procedure dat ontwerp-bestemmingsplannen en artikel 19 WRO aanvragen niet meer worden geaccepteerd zonder bijgevoegd akoestisch rapport. Dergelijke procedures zijn standaard.

Daar komt bij dat ten aanzien van de ontheffingsaanvragen hiërarchische controle bestond, daar de besluiten van GS ter zake aan het toezicht van de minister voor milieu waren onderworpen.

Bij de vaststelling van stiltegebieden bestaat een heel andere situatie. Daar zijn diverse beleidsarena's aan te wijzen, waarop niet alleen planologen en geluid-

hinderdeskundigen opereren, maar bijvoorbeeld ook vertegenwoordigers van de landbouwsector. In de onderzochte provincies zijn commissies ingesteld, die de potentiële stiltegebieden moesten inventariseren. Zo'n werkgroep is te beschouwen als een projectgroep en dit betekent dat op de achtergrond de staande organisatie-onderdelen het functioneren van de werkgroep beïnvloeden. Voorts wordt de gang van zaken beïnvloed door de inspraakronde, waarin georganiseerde groepen meespelen, zoals de Rijksluchtvaartdienst, belangengroepen van de agrarische sector, milieu-organisaties en organisaties die zich met recreatiebelangen bezig houden.

In de Provinciale Staten van de onderzochte provincies bestaat weinig belangstelling voor de uitvoering van de Wet geluidhinder. De taken van de Staten spitsen zich toe op de vaststelling van het Intentieprogramma Stiltegebieden en de opname van de stiltegebieden in de streekplannen en de vaststelling van de gemeentegrens overschrijdende zones. Tot nu toe zijn de zones als hamerstukken behandeld. De stiltegebieden, waarover wel het nodige politieke duwen en trekken te verwachten is en waar de politieke haalbaarheid van de geselecteerde gebieden nog maar moet blijken, zijn anno 1986 nog niet in de Staten aan de orde geweest.

Bijlage III Bedrijven

In Hoofdstuk 8 wordt verslag gedaan van onderzoek onder zes bedrijven. In deze bijlage staat enige (achtergrond-)informatie over de bedrijven.

III.1. Beschrijving van de bedrijven en hun activiteiten in het kader van de Wet geluidhinder

De *betonmortelcentrale* is gelegen in een middelgrote gemeente. De centrale is gevestigd op een industrieterrein bij een haven en is omringd door andere bedrijven. Rond het gehele industrieterrein wordt door de gemeente een zone gelegd.

Om redenen van efficiënte technische bedrijfsvoering is de betonmenginstallatie recentelijk vernieuwd en is de beton reeds gemengd als zij in de auto's wordt gestort. Een onbedoeld neveneffect hiervan is dat het gehele proces van aanmaak van beton minder geluid produceert.

De activiteiten van de vertegenwoordiger van het bedrijf beperken zich tot het invullen van het formulier voor de geluidhinderheffing. Daarvoor heeft men telefonisch contact gezocht met een ambtenaar van VROM.

Er zijn geen activiteiten verricht in het kader van de zonering. Het is de respondent onduidelijk hoever de gemeente met zonering is. In 1983, ten tijde van de oude bedrijfssituatie, zijn enkele metingen door gemeentelijk personeel verricht.

De *zuivelfabriek* is gelegen op een apart klein industrieterrein. Het terrein wordt van een woonwijk gescheiden door een vierbaans autoweg en parallelwegen aan weerszijden van de autoweg. Vlak bij de reeds enkele decennia bestaande fabriek staan enkele bedrijfswoningen. Voorts zijn er enkele woningen op ongeveer 100 meter afstand gelegen. Behalve de zuivelfabriek bevinden zich op het terrein nog drie andere bedrijven waarvan er één een A-inrichting is. Het gehele terrein wordt gezoneerd.

In de jaren zeventig zijn er van de omwonenden en ook van de mensen uit de bedrijfswoningen klachten geweest over lawaaioverlast. De gemeente heeft daarop in het kader van de Hinderwet maatregelen genomen. Het bedrijf heeft toen enkele voorzieningen getroffen ter beperking van het geluid. Daarbij ging het vooral om omkastingen van installaties.

In de jaren zeventig zijn enkele maatregelen genomen en sindsdien is er niets meer gedaan. De heffing is administratief geregeld. Van het bestaan van de Wgh was de chef van de technische dienst niet op de hoogte totdat medio 1986 technici van een akoestisch bureau metingen voor de gemeente kwamen verrichten. Dat heeft echter tot niets geleid; men wacht af in de veronderstelling al genoeg te hebben gedaan in het kader van de Hinderwetvergunning.

Het *voedingsmiddelenbedrijf* is omringd door woonhuizen. De opstelling van de bedrijfsgebouwen is zodanig dat het laden en lossen van grondstoffen en

eindproducten op de binnenplaats gebeurt. De overlast voor de omringende huizen is daardoor beperkt. De gemeente is zonerende instantie. Zij heeft echter tot op heden alleen enkele metingen verricht.

De activiteiten van de fabriek zijn miniem. Men heeft tot nu toe alleen de geluidsheffing betaald. In het kader van de zonering door de gemeente zijn enige gegevens over de produktiecapaciteit verstrekt. Men wacht het beleid van de gemeente af.

De *scheepswerf* is gelegen op een groot industrieterrein, waar ook nog andere A-inrichtingen gevestigd zijn. In de omgeving van het bedrijf zijn geen woningen gevestigd. Wel staan bij enkele andere bedrijven op het terrein bedrijfswoningen.

Vertegenwoordigers van de werf hebben getracht de hoogte van de heffingsaanslag te verminderen. Na anderhalf jaar onderhandelen en schriftelijk bezwaar maken bij het Ministerie van VROM is de heffing tot éénvijfde van de oorspronkelijke aanslag teruggebracht. Met de zonering heeft men weinig van doen. Voorzover bekend wordt het gehele industrieterrein gezoneerd. Het bedrijf zelf heeft daarvoor echter geen activiteiten verricht.

De *papierfabriek* staat in de bebouwde kom en is omringd door woonhuizen. Vanwege de lokatie van het bedrijf en andere vergelijkbare bedrijven in de bebouwde kom en de klachten over geluidhinder, die eind jaren zestig, begin jaren zeventig vanuit de bevolking kwamen, heeft de betreffende gemeente al vanaf 1972 een geluidhinderbeleid krachtens de Hinderwet gevoerd.

Het volcontinu-bedrijf heeft in de jaren 1973 en 1974 en ook nog in 1976 diverse geluidsbeperkende voorzieningen bij de installaties getroffen die hebben geleid tot geluidsreducties tot rond de 50 dB(A).

Vanaf het begin van de jaren zeventig heeft men geprobeerd de geluidsproductie te verminderen. Toen zijn onder meer dempers op de in- en uitlaten van lucht geplaatst en is een lange geluidswand op het terrein aangebracht om het lawaai van transport op het bedrijfsterrein te verminderen. In het kader van de voorbereiding van de Wgh heeft men geparticipeerd in een onderzoek. Na het van kracht worden van de betreffende onderdelen van de wet is de nodige medewerking verleend aan de gemeente en de provincie door het verschaffen van informatie over de huidige bedrijfssituatie en geluidsproductie en de verwachte geluidsproductie bij verandering van de bedrijfssituatie. De gemeente kan in 1986 overgaan tot de vaststelling van de zone.

De *electriciteitscentrale* is gelegen op enige afstand van de woonbebouwing. Behalve dit bedrijf zijn er aangrenzend nog enkele andere bedrijven gevestigd, doch alleen de centrale wordt gezoneerd. De centrale maakt deel uit van een overkoepelend elektriciteitsbedrijf.

Voor de electriciteitscentrale worden onderhandelingen met de provincie gevoerd over de voorwaarden waaraan de vergunning moet voldoen. Naast de betaling van de geluidsheffing en de informatie die daarvoor is geleverd heeft men ook informatie over de bedrijfssituatie geleverd aan de provincie en de gemeente.

III.2. Beleidspercepties

De *betoncentrale* maakte voorheen wel lawaai, maar door verandering van het mengprocedé is er een geluidsniveau ontstaan van een gewone straat waar zware vrachtauto's door rijden. Gezien de situering van het bedrijf op het industrieterrein is er geen sprake van een geluidsprobleem. Hoewel men zich bij een grenswaarde van 50 dB(A) niet veel kan voorstellen, vermoedt men dat het geluidsniveau op enige afstand van het bedrijf - waar nog geen woningen zijn - onder deze waarde zal liggen.

De vertegenwoordigers van de *zuivelfabriek* stellen dat de geluidsproductie in het verleden wel degelijk een probleem was. Na de genomen maatregelen zijn deze echter opgelost. Al voordat de Wgh bestond, was er zodoende geen sprake meer van geluidsoverlast. De toepassing van de grenswaarden en eventuele maatregelen acht men daarom overbodig. Mochten de waarden toch worden toegepast, dan verwacht men er onder te blijven. Ontheffingen zijn dan niet nodig.

Ook bij het *voedingsmiddelenbedrijf* vindt men dat er nauwelijks sprake is van een geluidsprobleem. Wat dat betreft vindt men dat de Wgh "alleen maar slapende honden wakker maakt". Omwonenden zouden, als zij van het bestaan van de wet op de hoogte zouden zijn, toch maatregelen kunnen eisen. Het vereiste decibelniveau vindt men wel acceptabel. Toegegeven wordt, dat het voedingsmiddelenbedrijf ongunstig tussen woningen is gesitueerd. Het 50 dB(A)-niveau is niet onredelijk. Mogelijk blijft het bedrijf onder de 50 dB(A). Doch ontheffingen vindt men gezien de historisch gegroeide situatie rond het bedrijf zeer gewenst (de woningen zijn om het bedrijf gebouwd). De hogere decibel-waarden zijn waarschijnlijk wel toereikend.

Volgens de vertegenwoordigers van de *scheepswerf* vormt de geluidsproductie van het bedrijf geen enkele overlast. Er zijn ook nog nooit klachten geweest. Het is hen ook niet duidelijk wie zou moeten klagen: er zijn geen direct omwonenden. De toepassing van de 50 dB(A)-norm zou voor het bedrijf goed te realiseren zijn. De toepassing van deze norm vindt men voor industriellawaai onzinnig, vooral daar waar een inrichting op een industrieterrein is gevestigd. Ontheffingen van de norm zijn daarom te allen tijde wenselijk.

De *papierfabriek* levert volgens haar vertegenwoordigers een klein probleem voor de omwonenden op. De toepassing van de normen is wenselijk, maar de normen zijn moeilijk realiseerbaar. De toepassing van ontheffingen is daarom zeer wenselijk en waarschijnlijk zijn die voor het bedrijf toereikend. Er is hierbij sprake van discrepantie met de inzichten die de wetgever kennelijk heeft gehad. Op grond van de wet zouden er thans rond het bedrijf enkele honderden huizen moeten worden gesaneerd. Slechts weinig omwonenden ervaren het geluid als een probleem. Wat dat betreft speelt trillinghinder een grotere rol. De Wgh blijft volgens deze bedrijfsvertegenwoordigers in gebreke wat betreft duidelijkheid over te nemen maatregelen. Zo blijkt niet duidelijk wat precies verstaan wordt onder 'Best Practical Means'. Het lijkt erop dat de overheid de voorkeur geeft aan 'Best Technical Means', wat uit bedrijfseconomisch oogpunt onaanvaardbaar is. "De wet laat ons nu met lege handen. In feite biedt de wet geen oplossingen voor de verschillende situaties. De 'Best Practical Means'-methode die we ruim tien jaar geleden hebben toegepast, lijkt achter de horizon verdwenen. Wat er nu precies wel moet gebeuren en tegen welke aanvaardbare kosten blijft onduidelijk", aldus een vertegenwoordiger van het bedrijf.

De vertegenwoordigers van het *elektriciteitsbedrijf* erkennen dat de centrale het nodige geluid produceert. De inrichting ligt echter dermate geïsoleerd van woningen en andere gebouwen, dat er geen sprake is van overlast. De toepassing van de grenswaarden vindt men uit milieu-oogpunt wel wenselijk. Voor dit bedrijf zijn ze echter moeilijk realiseerbaar. Ontheffingen zijn gewenst. Over de maatregelen die eventueel moeten worden genomen beraadt men zich nog. De wet zelf geeft daarover weinig uitsluitsel.

III.3. Specialisatiegraad van bedrijven op het gebied van milieu

Bij de betoncentrale, de zuivelfabriek en het voedingsmiddelenbedrijf doen de technische mensen een stuk van het milieu erbij. Milieu maakt slechts een zeer klein deel van hun taken uit. De bemoeienis met milieu en geluidhinder is incidenteel. Deze technische mensen houden zich zowel met geluid op de arbeidsplaats als met externe geluidhinder bezig.

In de papierfabriek wordt milieu behartigd binnen een 'Research and Development'-afdeling. Milieu is voor één van de medewerkers een belangrijk deel van de taak. Geluidhinder heeft echter daarbinnen een zeer bescheiden plaats.

Binnen het elektriciteitsbedrijf is een afdeling die zich met beleidsvraagstukken bezighoudt. Het bedrijf komt met verschillende vormen van overheidsbeleid in aanraking, waaronder milieu. Voor de beleidsvraagstukken zijn administratief-juridische en meer technisch geschoolde mensen in dienst. Binnen de betreffende centrale functioneert daarnaast een technicus die zich als onderdeel van een breder takenpakket ook met de technische kant van geluidsvraagstukken (ook lawaai op de arbeidsplaats) bezighoudt.

Bij de scheepswerf worden milieuvraagstukken behartigd door de afdeling Algemene Zaken en de productieleiding. Ook hier is de tijdsbesteding aan de Wgh doorgaans minimaal.

Bijlage IV Kwantitatieve gegevens

Deze bijlage bevat enige kruistabellen die verbanden aangeven waaraan in paragraaf 9.4. wordt gerefereerd. De meeste variabelen in het onderzoek bevatten vier of vijf waarden. Ten behoeve van de eenvoud van de presentatie worden de variabelen in onderstaande tabellen als dichotome of, indien dat gewenst is, als trichotome variabelen gepresenteerd.

Tabel IV.1. Houdingen van gemeentefunctionarissen tegenover verschillende aspecten en onderdelen van de wet, naar gemeentegrootte (in procenten)

Object	Oordeel	Gemeente grootte klasse	
		< 50.000 inwoners	≥ 50.000 inwoners
Maatschappelijk probleem	Klein	25,4	7,8
	Probleem	46,6	60,8
	Groot tot zeer groot	<u>28,3</u>	<u>31,4</u>
	Totaal	100,0	100,0 N = 71
Noodzaak aparte Wet geluidhinder	Niet nodig	21,3	0,0
	Noodzakelijk	<u>78,7</u>	<u>100,0</u>
	Totaal	100,0	100,0 N = 70
Omvang van de wet	Positief	24,5	36,5
	Negatief	<u>75,5</u>	<u>63,5</u>
	Totaal	100,0	100,0 N = 70
Gelede normstelling	Positief	43,3	53,2
	Negatief	<u>56,7</u>	<u>46,8</u>
	Totaal	100,0	100,0 N = 68
Landelijke normstelling	Positief	24,5	36,5
	Negatief	<u>75,5</u>	<u>63,5</u>
	Totaal	100,0	100,0 N = 69
Onderscheid binnen- en buitenstedelijk	Positief	87,8	51,0
	Negatief	<u>12,2</u>	<u>49,0</u>
	Totaal	100,0	100,0 N = 70

(Vervolg van Tabel IV.1)

Object	Oordeel	Gemeente grootte klasse	
		< 50.000 inwoners	> 50.000 inwoners
Aparate vergunning	Positief	64,2	39,2
	Negatief	<u>35,8</u>	<u>60,8</u>
	Totaal	100,0	100,0 N = 70
Luchtvaartlawaaï opnemen in de Wgh	Wel	75,6	75,0
	Niet	<u>24,4</u>	<u>25,0</u>
	Totaal	100,0	100,0 N = 65
Burengerucht opnemen in de Wgh	Wel	41,8	14,3
	Niet	<u>58,2</u>	<u>85,7</u>
	Totaal	100,0	100,0 N = 66
Mijnwet-inrichtingen op nemen in de Wgh	Wel	45,5	28,6
	Niet	<u>54,5</u>	<u>71,4</u>
	Totaal	100,0	100,0 N = 65
Middelen voor het uitvoeringsapparaat	Positief	38,9	49,0
	Negatief	<u>62,1</u>	<u>51,0</u>
	Totaal	100,0	100,0 N = 70
Projectsubsidies	Positief	34,4	31,4
	Negatief	<u>65,6</u>	<u>68,6</u>
	Totaal	100,0	100,0 N = 70
Hoeveelheid informatie	Positief	65,3	70,6
	Negatief	<u>38,2</u>	<u>29,4</u>
	Totaal	100,0	100,0 N = 70
Kwaliteit van de informatie	Positief	78,9	73,1
	Negatief	<u>21,1</u>	<u>26,9</u>
	Totaal	100,0	100,0 N = 70
Aansluiting van de informatie op de behoefte	Positief	55,9	60,8
	Negatief	<u>45,1</u>	<u>39,2</u>
	Totaal	100,0	100,0 N = 70

Tabel IV.2. Prioriteit die binnen de vijf milieucompartimenten Afval, Bodem, Geluid, Lucht en Water wordt toegekend aan de bestrijding van geluidhinder, naar gemeentegrootte (in procenten)

Prioriteit van geluidhinder	Gemeente grootte klasse	
	< 50.000 inwoners	> 50.000 inwoners
Eerste prioriteit	11,7	20,5
Tweede prioriteit	9,9	20,5
Derde prioriteit	24,8	50,0
Vierde prioriteit	21,1	4,5
Vijfde prioriteit	31,5	4,5
Totaal	100,0	100,0 N = 70

Tabel IV.3. Samenhangen betreffende de beoordeling van de aansluiting die in de Wet geluidhinder is gezocht bij de Wet op de ruimtelijke ordening (in procenten)

Signalering van problemen in de praktijk				
		Grote problemen	Problemen	Niet of nauwelijks problemen
Beoordeling principe van de aansluiting Wgh-WRO	Positief	35,4	74,1	93,1
	Negatief	65,6	25,9	6,9
	Totaal	100,0	100,0	100,0 N = 69

Perceptie vertraging RO door Wgh				
		Geen vertraging	Wel vertraging	
Beoordeling principe van de aansluiting Wgh-WRO	Positief	93,0	50,3	N = 68
	Negatief	7,0	49,7	
	Totaal	100,0	100,0	

Tabel IV.4 Relatie tussen de houding tegenover uitbreiding van van de werkingssfeer van de Wet geluidhinder en de houding tegenover geluidhinderproblemen en het bestaan van de Wet geluidhinder in het algemeen (in procenten)

		Beoordeling geluidhinder als maatschappelijk probleem		
		Klein probleem	Probleem	Groot tot zeer groot probleem
Opname vliegtuig-lawaai in Wgh?	Ja	59,3	76,7	88,6
	Nee	40,7	23,3	11,4
	Totaal	100,0	100,0	100,0 N = 65
		Beoordeling bijdrage Wet geluidhinder aan bestrijding van geluidhinder		
		Kleine bijdrage	Bijdrage	Grote tot zeer grote bijdrage
Opname vliegtuig-lawaai in Wgh?	Ja	59,2	83,4	73,6
	Nee	40,8	16,6	26,4
	Totaal	100,0	100,0	100,0 N = 65
		Beoordeling geluidhinder als maatschappelijk probleem		
		Klein probleem	Probleem	Groot tot zeer groot probleem
Opname burengerucht in Wgh?	Ja	74,8	57,7	52,0
	Nee	25,8	42,3	48,0
	Totaal	100,0	100,0	100,0 N = 66
		Beoordeling bijdrage Wet geluidhinder aan bestrijding van geluidhinder		
		Kleine bijdrage	Bijdrage	Grote tot zeer grote bijdrage
Opname burengerucht in Wgh	Ja	63,3	61,1	58,4
	Nee	26,7	38,9	41,6
	Totaal	100,0	100,0	100,0 N = 66

Tabel IV.5. De beoordeling van het onderscheid in bestaande en nieuwe situaties bij verkeerslawaaï naar de beoordeling van de timing van de invoering van de onderdelen van de Wet geluidhinder (in procenten)

		Beoordeling Onderscheid bestaande en nieuwe situaties	
		Positief	Negatief
Beoordeling van de timing van de invoering van de Wgh-onderdelen	Positief	66,0	23,5
	Negatief	34,0	76,5
	Totaal	<u>100,0</u>	<u>100,0</u> N = 66

Bijlage V Constructie van de samengestelde variabelen

Voor de constructie van samengestelde variabelen is gebruik gemaakt van factoranalyse (zie paragraaf 9.3.2.). De factoranalyse, is uitgevoerd binnen het kader van het theoretisch model. Dat wil zeggen dat telkens een analyse is uitgevoerd op de normaal verdeelde items die tot een bepaald onderdeel van het model behoren. In het SPSSX-programma, waarmee deze factoranalyse is uitgevoerd, wordt standaard het Kaiser-criterium gebruikt waardoor geen factoren worden geëxtraheerd met een eigenwaarde (dit is de som van de gekwadrateerde factorladingen) van minder dan 1.0. Als criterium voor de beoordeling welke factorladingen wel en welke niet als substantieel mochten gelden is 0.40 gekozen. Voor de leesbaarheid zijn hieronder bij de factoren alleen de ladingen genoemd die aan dit criterium voldoen. Voorts geven we het percentage verklaarde variantie d.i. de proportie variantie van de gezamenlijke items die door de factor of de factoren wordt verklaard.

Items met een groot aantal 'missing values' als gevolg van niet of verkeerd beantwoorde vragen of van het feit dat bepaalde vragen door een beperkte betrokkenheid bij de Wgh niet van toepassing waren voor een gemeente, zijn buiten de analyse gehouden. Dergelijke items zouden het aantal cases in de analyse van de samengestelde variabelen sterk beperken. Voor multivariate analysetechnieken is het niet gewenst dat het aantal cases minder dan 30 is. Zoals in paragraaf 9.3.2. is aangegeven zijn ook alle items met een te scheve verdeling buiten de analyse gelaten.

Wellicht ten overvloede wijzen we erop dat niet alle items aan bod behoeven te komen om zinvolle schalen te construeren. Wat dat betreft worden er in enquêtes, ook in deze, vaak allerlei vragen gesteld die in de analyse verder niet gebruikt worden (vergelijk Denters, 1988).

De variabelen worden geconstrueerd door de scores op de items bij elkaar op te tellen.

V.1. De mate van acceptatie van de Wet geluidhinder

V.1.1. Mate van acceptatie van het bestaan van de wet

De mate van acceptatie van het bestaan van de wet geluidhinder is door verschillende vragen gemeten. Deze vragen hadden betrekking op:

- de mate waarin geluidhinder een maatschappelijk probleem wordt gevonden - Var 031;
- de mate waarin een oplossing gewenst is - Var 032;
- de mate waarin de samenleving in staat is zonder interventie van de overheid het maatschappelijk probleem geluidhinder op te lossen - Var 033;
- de noodzaak van overheidsingrijpen ter zake - Var 034;

- de bijdrage van de Wgh aan de oplossing van het geluidhinderprobleem in het algemeen - Var 035;
- de noodzaak van een aparte wet - Var 036;
- de meerwaarde van de Wgh tegenover bestaande regelingen waarmee in principe geluidhinder kon worden aangepakt - Var 037.

Item Var 034 had een te scheve verdeling om voor analyse in aanmerking te komen. Het uitvallen van dit item was weinig problematisch daar de betreffende vraag in feite het spiegelbeeld was van de vraag die betrekking had op Var 033 en voor een groot deel ook zo was beantwoord. Item Var 037 betrof een open vraag. De antwoorden erop liepen dermate uiteen, dat codering ten behoeve van opname in de analyse teveel problemen gaf. De resterende items vormden één factor en deze kon dus niet worden geroteerd.

Factor 1

Var 031	.74224
Var 033	.49976
Var 035	.65989
Var 036	.62839

eigenwaarde: 1.785

percentage verklaarde variantie: 35.7

Het item dat betrekking heeft op de wenselijkheid van oplossing van het probleem, is buiten de factor en daarmee buiten de samengestelde variabele gevallen. Het gaat hierbij om een item met een laag informatiegehalte. Slechts 2,9% van de ondervraagden vindt een oplossing van het geluidhinderprobleem niet per se nodig. Op basis van het voorgaande construeren we de samengestelde variabele 'Bestaan van de wet'.

V.1.2. Mate van acceptatie van de opzet en structuur van de wet

Om een inzicht te krijgen in de mate van acceptatie van de opzet en structuur konden de respondenten door een score op een vierpuntsschaal een oordeel geven over:

- landelijke normstelling - Var 043;
- normen in de wetstekst - Var 044;
- verschillende geluidhindervormen in de wet - Var 045;
- onderscheid in bestaande en nieuwe situaties - Var 046;
- onderscheid en binnenstedelijk en buitenstedelijk gebied - Var 047;
- zowel sanering als preventie - Var 048;
- 'de vervuiler betaalt' - Var 049;
- gebruik heffing voor de financiering van het uitvoeringsapparaat - Var 050;
- aparte geluidhindergunning voor A-inrichtingen - Var 051;
- decentrale uitvoering - Var 052;
- gelede normstelling met vele a.m.v.b.'s - Var 053;
- uitgebreide wet - Var 054.

Factoranalyse waarbij het aantal te extraheren factoren beperkt is gehouden, resulteert in de volgende factoren.

Factor 1		Factor 2	
Var 043	.73052	Var 050	.40350
Var 044	.61667	Var 051	.56006
Var 045	.62062	Var 053	.87312
Var 048	.68181	Var 054	.71875
Var 049	.62885		
Var 052	.41450		

eigenwaarde: 2.493 eigenwaarde: 1.829
percentage verklaarde variantie: 39.3

Deze twee resulterende factoren zijn moeilijk interpreteerbaar. Voor de constructie van de samengestelde variabelen moeten theoretische inzichten en informatie over de Wet geluidhinder alsook de resultaten uit Hoofdstuk 6 de doorslag geven. Bij elke factoranalyse bleken Var 053 en Var 054 een paar te vormen. Op grond hiervan stellen we de variabele 'Vormgeving' samen die betrekking heeft op de omvang van de wet en de uitwerking van de wet in een groot aantal algemene maatregelen van bestuur. Van de items die op de eerste factor laden, wordt de variabele 'Principes' samengesteld, dit staat voor de inhoudelijke principes van de Wet geluidhinder.

V.1.3. Mate van acceptatie van het instrumentarium van de wet

Onderzoek naar de mate van acceptatie van het instrumentarium van de wet betrof vragen naar:

- het gebruik van uitvoeringsbesluiten - Var 062;
- Indicatief Meerjarenprogramma Geluid IMP-G - Var 063;
- goedkeuring van plannen en besluiten door hogere overheden - Var 064;
- gemeentelijke verordening voor recreatie-inrichtingen - Var 065;
- vergunning voor recreatie-inrichtingen - Var 066;
- vergunning voor A-inrichtingen - Var 067;
- heffing voor A-inrichtingen - Var 068;
- zonering van industrieterreinen - Var 069;
- zonering van wegen - Var 070;
- akoestisch onderzoek - Var 071;
- ontheffing hogere waarden - Var 072;
- saneringsprogramma's - Var 073;
- plaatsing van wallen en schermen - Var 074.

Van deze items bleek Var 073 een te scheve verdeling te hebben om verder in de analyse mee te nemen. Uit de analyses resulteerden twee factoren.

Bij elke factoranalyse vormen de items betreffende recreatie-lawaai een eigen cluster. Reden om deze twee als een aparte factor te handhaven. Zoals het bovenstaande laat zien, behoort ook de 'Zonering van wegen' tot deze aparte factor. Uit theoretische overwegingen en omdat dit item ook boven de 0.40 op de eerste factor scoort, rekenen we hem tot de eerste factor. Een aantal items valt buiten deze factor-matrix. Die welke het zoneringsinstrumentarium betreffen, scoren echter wel alle. Reden om ons bij de samenstelling van de variabele tot deze items te beperken. Het zijn ook deze instrumenten waarmee

de gemeenten direct van doen hebben. De samengestelde variabele is 'Instrumentarium'

Factor 1		Factor 2	
Var 063	40725	Var 065	80400
Var 067	64511	Var 066	87810
Var 068	52804	Var 070	46313
Var 069	67402	Var 070	44664
Var 071	79497		

eigenwaarde: 2.606 eigenwaarde: 1.895
percentage verklaarde variantie: 37.5

V.1.4. Mate van acceptatie van de voorwaarden voor uitvoering

Tot de voorwaarden voor uitvoering rekenen we

- gefaseerde invoering - Var 075,
- timing van de invoering - Var 076,
- financiële middelen voor de opbouw van het uitvoeringsapparaat - Var 077,
- financiële middelen voor de uitvoering van projecten - Var 078,
- de hoeveelheid informatie die door het ministerie van VROM is verstrekt - Var 079,
- de kwaliteit van de informatie die door het ministerie van VROM is verstrekt - Var 080,
- mate waarin men meent dat de verstrekte informatie aansluit bij de concrete behoefte aan informatie over de uitvoering van de wet - Var 081

De verschillende factoranalyses wezen uit, dat het goed mogelijk was om, hetgeen theoretisch voor de hand ligt, één factor te extraheren. Deze kon uiteraard niet worden geroteerd. In de analyse wordt gewerkt met de samengestelde variabele 'Voorwaarden voor uitvoering'

Factor 1	
Var 075	76881
Var 076	70392
Var 077	57022
Var 078	57873
Var 079	66411
Var 080	73940
Var 081	74321

eigenwaarde: 3.156
percentage verklaarde variantie: 45.1

V.2. Percepties van de lokale uitvoerders

V.2.1. De mate van overeenstemming tussen probleempercepties

Aan elke respondent is voor zijn of haar gemeente een aantal situaties voorgelegd die hetzij op het gebied van industrielawaai, hetzij op het gebied van verkeerslawaaï door de wet als een probleem zijn aangeduid. Er werden dus per gemeente maximaal vijf A-inrichtingen en vijf situaties van wegen met zones (nieuwe situaties) voorgelegd. Aangezien niet alle gemeenten over vijf situaties beschikken ontstond er een probleem van vergelijkbaarheid van de gemeenten. Dat is pragmatisch opgelost door voor industrielawaai en verkeerslawaaï de gemiddelde scores per respondent te berekenen. De gemiddelden van de items betreffende verkeerslawaaï (Var 087 tot en met Var 091) en die betreffende industrielawaai (Var 092 tot en met Var 096) werden als respectievelijk benoemd als de nieuwe items Problv en Probli.

Factoranalyse toepassen op twee items is weinig zinvol. Vandaar dat we zonder factoranalyse op theoretische gronden komen tot de constructie van de variabele 'Overeenstemming tussen probleempercepties'.

V.2.2. De mate van overeenstemming tussen opvattingen over maatregelen

Voor dezelfde lokale geluidhinderlijke situaties betreffende industrie- en verkeerslawaaï (in totaal maximaal tien situaties per gemeente) werden vragen gesteld betreffende:

- de wenselijkheid van de toepassing van de grenswaarden - Var 097 tot en met Var 106;
- de mate waarin de grenswaarden naar de mening van de respondenten te realiseren zouden zijn - Var 107 tot en met Var 116;
- de wenselijkheid dan wel noodzaak van de toepassing van ontheffingen op de concrete situaties - Var 117 tot en met Var 126;
- de mate waarin de ontheffingen toereikend zouden zijn - Var 127 tot en met Var 136.

Ook van deze items werden voor de twee lawaaivormen de gemiddelden per respondent berekend. Scheefheid van de verdeling en weerbarstigheid van het materiaal leiden ertoe, dat helaas niet alle items bruikbaar bleken. De weerbarstigheid bleek onder meer uit de factoranalyse. De vrije analyses leverden een groot aantal factoren op waarin geen patroon kon worden ontdekt. We moesten ons beperken tot de items betreffende de wenselijkheid van toepassing van de grenswaarden op de concrete situaties. De berekende gemiddelden werden aangeduid als Grensv en Grensi.

In de analyse konden nog twee andere vragen betrokken worden, te weten die welke betrekking hadden op:

- de mate waarin men van mening was, dat men in de eigen gemeenten in het kader van de Wgh maatregelen kon treffen die naar eigen inzichten de meest geschikte waren voor de concrete situaties - Var 137;
- de mate waarin men van mening was dat de Wgh een bijdrage leverde aan de bestrijding van lawaai-overlast in de eigen gemeente - Var 138.

Uiteindelijk werd één factor geëxtraheerd en kon de variabele 'Overeenstemming tussen opvattingen over maatregelen' worden geconstrueerd.

Factor 1

Grensv	.72477
Grensi	.56714
Var 138	.78995
Var 137	.58451

eigenwaarde: 1.813

percentage verklaarde variantie: 45.3

V.2.3. Perceptie van het saldo van de kosten en baten van de wet

De financiële kosten en baten zijn als volgt nagegaan:

- saldo van de financiële kosten en baten in de gemeente - Var 139;
- de mate waarin de uitvoering van de wet mede bekostigd werd uit de algemene middelen - Var 140;
- de mate waarin in de gemeente pogingen werden ondernomen om het tekort aan financiële middelen weg te werken - Var 141;
- soort activiteiten voor het wegwerken van het negatieve saldo - Var 142.

Var 142 betrof een open vraag die niet via codering in het onderzoek is opgenomen. Item Var 140 had een te scheve verdeling en Var 141 had een zeer grote nonrespons. Vandaar dat alleen Var 139 overbleef.

De niet financiële kosten werden middels open vragen gemeten. Deze zijn gecodeerd en daarna is nagegaan of per saldo meer positieve dan negatieve effecten van de wet voor de gemeente werden genoemd (item-label: Saldo).

Factoranalyse toepassen op de twee overgebleven items is weinig zinvol. Vandaar dat we zonder factoranalyse op theoretische gronden de variabele 'Perceptie kosten en baten' construeren.

V.3. Achtergrondfactoren

V.3.1. Specialisatiegraad van de organisatie

Er zijn verschillende items die betrekking hebben op de kenmerken van de gemeentelijke organisatie:

- omvang van het ambtelijk apparaat - Var 163;
- omvang van de afdeling waarin de respondent werkt - Var 164;
- aanwezigheid van een aparte afdeling milieu - Var 165;
- indien geen aparte afdeling milieu: de afdeling waarvan milieu deel uitmaakt - Var 166;
- aanwezigheid van een aparte afdeling geluidhinder - Var 167;
- indien geen aparte afdeling geluidhinder: de afdeling waarvan geluidhinder deel uitmaakt - Var 168;
- aanwezigheid van full-time milieu-ambtenaren - Var 169;
- aantal full-time milieu-ambtenaren - Var 170;
- aanwezigheid full-time geluidhinder-ambtenaren - Var 171;
- aantal full-time geluidhinder-ambtenaren - Var 172;
- tijdbesteding aan Wgh als aandeel van totale werktijd - Var 173;

- aantal personen in de gemeente dat in totaal bij de uitvoering van de Wgh is betrokken - Var 174;
- totaal aantal arbeidsdagen per jaar dat aan de uitvoering van de wet in de gemeente wordt besteed - Var 175;
- mate waarin tijdsbesteding aan de wet voldoende wordt geacht - Var 176;
- mate waarin gebruik wordt gemaakt van externe capaciteit voor de uitvoering van de wet - Var 177.

Een aantal items is niet in de factoranalyse betrokken. In de eerste plaats hebben de items Var 167 en Var 171 een te scheve verdeling om in de analyse te betrekken. Dit is geen groot probleem, omdat alleen de grootste gemeenten full-time geluidhinder-ambtenaren hebben. Er zijn echter meer items die voor de analyse niet zinvol zijn. De items Var 166 en Var 168 betreffen open vragen waarop zeer verschillend is geantwoord en zijn dus moeilijk vergelijkbaar. Voorts is het antwoordpatroon op de vraag over de omvang van de afdeling waarop men werkt zeer onduidelijk. De aanwezigheid van grote dan wel kleine afdelingen loopt volledig willekeurig door de omvang van gemeenten heen. Dit heeft te maken met het feit dat in sommige gemeenten afdelingen en subafdelingen zijn onderscheiden, terwijl andere gemeenten weer bureaus binnen grote afdelingen onderscheiden enzovoorts. De vraag was niet scherp genoeg gesteld om eenduidige antwoorden te krijgen. Ook Var 163 is problematisch omdat niet iedereen een onderscheid maakt tussen binnen-en buitendienst. Hetzelfde geldt voor de technische afdelingen. Het weglaten van deze items is geen groot probleem, omdat we niet kenmerken van de organisatie of omvang van de organisatie in het onderzoek betrekken, maar specialisatiegraad. Eveneens was in de score betreffende het totaal aantal arbeidsuren per jaar voor de Wgh geen patroon te ontdekken. De factor-analyses leveren de volgende factor op.

Factor 1

Var 165	.70867
Var 169	.77486
Var 171	.77570
Var 174	.75403

eigenwaarde: 2.628

percentage verklaarde variantie: 43.8

De items betreffende de aantal full-time gespecialiseerde ambtenaren leveren aparte factoren op en konden dus niet zinvol worden meegenomen. Datzelfde geldt voor de items betreffende de mate waarin de tijdsbesteding aan de Wgh voldoende worden geacht en het gebruik van externe capaciteit. Deze laatste twee items kunnen echter ook om inhoudelijke redenen buiten de samengestelde variabele 'Specialisatiegraad van de organisatie' worden gelaten. Hoewel Var 173 buiten de factoranalyse is gevallen, vanwege haar scheve verdeling, menen we dat zij zodanig inhoudelijk indicatief is dat zij betrokken moet worden bij de samenstelling van de variabele.

V.3.2. Deskundigheid en ervaring

De items betreffende deskundigheid en ervaring zijn oorspronkelijk te zamen gefactoranalyseerd, omdat vermoed werd, dat ze inhoudelijk bij elkaar zouden horen. Factoranalyse liet echter zien dat we hier toch met twee verschillende soorten items van doen hebben. De volgende items maakten deel uit van het onderzoeksmateriaal:

- eindopleiding van de respondent - Var 146;
 - het al dan niet hebben gevolgd van cursussen over de Wgh - Var 147;
 - het aantal cursussen dat men gevolgd heeft - Var 148;
 - beoordeling van de algemene eigen deskundigheid van de Wgh - Var 149;
 - beoordeling eigen beeld van de akoestische lokale situaties -Var 150;
 - beoordeling eigen administratief-juridische deskundigheid betreffende de wet - Var 151;
 - beoordeling eigen technisch-akoestische deskundigheid - Var 152;
 - ervaringen met horecaverordeningen - Var 153;
 - ervaringen met horecaverGUNningen - Var 154;
 - ervaringen met voorbereidend onderzoek bij bestemmingsplannen - Var 155;
 - ervaringen met inspraak van de bevolking - Var 156;
 - ervaringen met randvoorwaarden waarmee bij het opstellen van plannen in de ruimtelijke ordening rekening moet worden gehouden - Var 157;
 - ervaringen met het toezicht op plannen en besluiten, door hogere overheden - Var 158;
 - ervaringen met meerjarenplanning - Var 159;
 - ervaringen met intergemeentelijke samenwerking - Var 160;
 - ervaringen met overleg met bedrijven over milieu aangelegenheden - Var 161;
- Item Var 146 heeft een te scheve verdeling om in de analyse te worden betrokken.

Factor 1		Factor 2	
Var 149	.76359	Var 153	.58150
Var 150	.70350	Var 154	.59334
Var 151	.67634	Var 155	.73468
Var 152	.75811	Var 156	.56997
		Var 157	.69736

eigenwaarde: 2.243 eigenwaarde: 2.783
percentage verklaarde variantie: 31.4

De eerste factor beperkt zich tot de percepties betreffende de eigen deskundigheid op het gebied van de Wet geluidhinder. Het objectieve item Var 146 was al uit de analyse gevallen en de andere twee items vormen elk een eigen factor. Van de items betreffende ervaringen scoort een aantal items niet. Die betreffende ervaringen met de ruimtelijke ordening vormen telkens één factor. In sommige analyses vormen die betreffende horeca-ervaringen ook een aparte factor. Om redenen die we in V.1.3. hebben genoemd en die we nog in V.4. aan de orde zullen stellen, wordt recreatielawaai in het algemeen apart beschouwd. Vandaar dat deze twee items, ook al scoren ze op Factor 2, buiten de samenstelling van de variabele 'ervaringen' worden gehouden. De items die

buiten deze factor vallen maar die toch inhoudelijk indicatief zijn, worden wel tot de variabele gerekend, maar krijgen een lager gewicht. Op grond de factoren construeren we respectievelijk de variabelen 'Deskundigheid' en 'Ervaringen'.

V.3.3. Posities binnen de organisatie

Hoewel inhoudelijk binnen 'Posities van het beleid in de organisatie' de componenten 'Inbreuk' 'Bereidheid en 'Betrokkenheid al zijn onderscheiden worden ze in eerste instantie toch gezamenlijk gefactoreanalyseerd. Het gaat daarbij om de volgende items:

- mate waarin geluidhinder-/milieudeskundigen worden betrokken bij de ambtelijke beleidsvormingsprocessen op het gebied van de Ruimtelijke ordening - Var 178;
- mate waarin geluidhinder-/milieudeskundigen worden betrokken bij de ambtelijke beleidsvormingsprocessen op het gebied van de Volkshuisvesting - Var 179;
- mate waarin geluidhinder-/milieudeskundigen worden betrokken bij de ambtelijke beleidsvormingsprocessen op het gebied van het Verkeer en vervoer - Var 180;
- aantal contacten per maand met het college van burgemeester en wethouders over zaken die de Wet geluidhinder betreffen - Var 181;
- mate waarin de contacten met het college van B&W over de Wgh voldoende worden geacht - Var 182;
- mate waarin de komst van de Wet geluidhinder een inbreuk binnen gemeente heeft betekent op bestaande processen van planvorming, besluitvorming, uitvoering en beheer op het gebied van de Ruimtelijke ordening - Var 183;
- mate waarin de komst van de Wet geluidhinder een inbreuk binnen gemeente heeft betekent op bestaande processen van planvorming, besluitvorming, uitvoering en beheer op het gebied van de Volkshuisvesting - Var 184;
- mate waarin de komst van de Wet geluidhinder een inbreuk binnen gemeente heeft betekent op bestaande processen van planvorming, besluitvorming, uitvoering en beheer op het gebied van het Verkeer en vervoer - Var 185;
- de mate waarin er bereidheid bestaat in de sector Ruimtelijke Ordening om bij beleidskeuzes rekening te houden met geluidhinderaspecten - Var 203;
- de mate waarin er bereidheid bestaat in de sector Volkshuisvesting om bij beleidskeuzes rekening te houden met geluidhinderaspecten - Var 204;
- de mate waarin er bereidheid bestaat in de sector Economische Zaken om bij beleidskeuzes rekening te houden met geluidhinderaspecten - Var 205;
- de mate waarin er bereidheid bestaat in de sector Verkeer en Vervoer om bij beleidskeuzes rekening te houden met geluidhinderaspecten - Var 206;
- de mate waarin er bereidheid bestaat in de sector Recreatie om bij beleidskeuzes rekening te houden met geluidhinderaspecten - Var 207;
- de mate waarin er bereidheid bestaat in de sector Welzijn om bij beleidskeuzes rekening te houden met geluidhinderaspecten - Var 208;
- de mate waarin er bereidheid bestaat in de sector Landbouw om bij beleidskeuzes rekening te houden met geluidhinderaspecten - Var 209.

Factor 1		Factor 2		Factor 3	
Var 204	.52514	Var 178	.84845	Var 183	.91423
Var 205	.86926	Var 179	.83288	Var 184	.80492
Var 206	.68097	Var 180	.79787	Var 185	.85996
Var 207	.71913	Var 182	.55978		
Var 208	.86249				

eigenwaarde: 3.088 eigenwaarde: 2.491 eigenwaarde: 2.395
percentage verklaarde variantie: 57.0

Het item betreffende de mate waarin er binnen de sector Ruimtelijke Ordening bereidheid bestaat om rekening te houden met het geluidhinderaspect vormt een eigen factor. Dit item is echter dusdanig indicatief dat het wel bij de samengestelde variabele 'Bereidheid' wordt gevoegd. Deze variabele wordt gevormd door de items van Factor 1.

Bij Factor 2 en daarmee bij de variabele 'Betrokkenheid' valt het item dat betrekking heeft op het aantal malen dat ambtenaren contact met B&W hebben over de Wgh buiten de analyse. Het bleek overigens dat op dit item zeer onregelmatig gescoord werd; een patroon viel niet te ontdekken.

Alle drie items die betrekking hebben op de inbreuk van de wet op de belendende beleidsterreinen scoren op dezelfde factor en vormen dus zonder problemen de samengestelde variabele 'Inbreuk'.

V.3.4. Afhankelijkheid van de gemeente van andere organisaties

We zijn nagegaan in hoeverre men de gemeente afhankelijk achtte van de volgende organisaties:

- het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer - Var 186;
- de regionale milieu-inspectie - Var 187;
- Rijkswaterstaat - Var 188;
- provincie - Var 189 en Var 190;
- bedrijven (A-inrichtingen) - Var 191;
- intergemeentelijke diensten - Var 192;
- andere gemeenten - Var 193.

Een aantal van deze organisaties scoort op één factor.

Factor 1	
Var 186	.64666
Var 187	.50402
Var 189	.66701
Var 190	.62940
Var 191	.66129

eigenwaarde: 2.302
percentage verklaarde variantie: 38.4

Rijkswaterstaat bleek voor de gemeenten nauwelijks relevant. Ook de relaties met intergemeentelijke diensten (waar men als gemeente overigens in veel gevallen nog veel zeggenschap in heeft) en de andere gemeenten doen bij de uitvoering van de wet nauwelijks ter zake. Deze twee items scoorden op aparte factoren in eerdere analyses. De variabele 'Afhankelijkheid van de organisatie' is op grond van bovenstaande factor samengesteld.

V.3.5. Belangen en doeleinden op belendende beleidsterreinen

Vóór de factoranalyse sloten we niet uit, dat de items betreffende het belang dat aan de realisatie van doeleinden op de in principe concurrerende beleidsterreinen wordt toegekend en de perceptie van beleidsconflicten, op één factor zouden scoren er daarmee in één samengestelde variabele in de analyse konden worden betrokken. De items betroffen de mate waarin het nodige belang voor de gemeente werd toegekend aan:

- een florerende horeca-sector - Var 196;
- acquisitie van industriële bedrijven - Var 198;
- uitbreiding van het woningenbestand - Var 199;
- intensief grondgebruik c.q. hoge bebouwingsdichtheid- Var 200;
- verkeersstructuur met een snelle verkeersdoorstroom - Var 201.

Daarnaast betroffen de vragen de mate waarin men voor de gemeente potentiële conflicten zag tussen het geluidhinderbeleid en ander beleid, te weten dat betreffende:

- stadsvernieuwing - Var 211;
- goedkope woningbouw - Var 212;
- gronduitgifte - Var 213;
- acquisitie van industriële bedrijven - Var 214;
- verkeer en vervoer - Var 215;
- landbouw - Var 216;
- recreatie - Var 217.

Factoranalyse resulteerde in twee aparte factoren.

Factor 1		Factor 2	
Var 211	.70506	Var 196	.42743
Var 212	.75398	Var 198	.52875
Var 213	.62426	Var 199	.65252
Var 214	.72996	Var 200	.80849
Var 215	.78393	Var 201	.71003
Var 217	.61438	Var 213	.40650

eigenwaarde: 4.154 eigenwaarde: 1.636
 percentage verklaarde variantie: 52.6

Item Var 216 valt buiten beide factoren. Inhoudelijk is dit item echter ook niet erg indicatief, omdat de gemeente weinig met landbouwbeleid van doen heeft en ook het beleid dat de landbouw raakt, niet op gemeentelijk niveau wordt gevoerd. Item Var 213 scoort op beide factoren. Het scoort echter hoger op de eerste factor en bovendien scoort het maar net boven de 0.40 op de tweede factor. Vandaar dat zonder inhoudelijke of technische problemen twee variabe-

len kunnen worden samengesteld, namelijk respectievelijk 'Beleidsconflicten' en 'Concurrerende belangen'.

V.3.6. Publieke en politieke druk

We zijn nagegaan in hoeverre in de lokale en regionale pers ingegaan wordt op verschillende geluidhinderproblemen in de gemeenten en in hoeverre er klachten worden ontvangen over geluidhinderproblemen. Behalve de geluidhindervraagstukken die in de wet worden behartigd, hebben we ook andere lawaaivormen bekeken om zo na te gaan in hoeverre de problemen die de wet wel behandelt, meer of minder publieke en politieke druk kennen dan de problemen die de wet buiten beschouwing laat. De volgende items zijn in het onderzoek betrokken:

- pers over recreatielawaai - Var 219;
- pers over industrielawaai - Var 220;
- pers over verkeerslawaaai - Var 221;
- pers over raillawaai - Var 222;
- pers over vliegtuiglawaai - Var 223;
- pers over burengerucht - Var 224;
- de aanwezigheid van belangen- of actiegroepen die zich (mede) richten op geluidhinderproblemen - Var 227;
- klachten over recreatielawaai - Var 228;
- klachten over industrielawaai - Var 229;
- klachten over verkeerslawaaai - Var 230;
- klachten over raillawaai - Var 231;
- klachten over vliegtuiglawaai - Var 232;
- klachten over burengerucht - Var 233.

De analyse resulteerde in twee factoren.

Factor 1		Factor 2	
Var 219	.49030	Var 223	.84412
Var 220	.51949	Var 224	.58123
Var 221	.72025	Var 232	.84390
Var 222	.75848	Var 233	.70371
Var 224	.54806		
Var 229	.55403		
Var 230	.75135		
Var 231	.71377		

eigenwaarde: 4.503 eigenwaarde: 2.031
percentage verklaarde variantie: 50.3

We interpretern de twee factoren als respectievelijk de factor die betrekking heeft op de lawaaivormen die wel in de wet geregeld worden en de factor die betrekking heeft op vliegawaai en burengerucht, die dus niet in de wet geregeld worden. Item Var 224 vormt een probleem. Daar deze hoger scoort op Factor 2, rekenen we het daartoe. Var 228 valt buiten de factor. Dit item heeft betrekking op recreatielawaai. Omdat deze lawaai vorm buiten de kwantitatieve analyse van de samengestelde variabelen valt zal het evenals Var 219 niet

opgenomen worden in de variabele 'Publieke en politieke druk'. Het item betreffende de aanwezigheid van belangen- en actiegroepen scoort niet op één van de twee factoren. Inhoudelijk achten we dit item echter indicatief genoeg om op te nemen in de samengestelde variabele. Factor 2 kan op inhoudelijke gronden buiten de analyse blijven.

V.4. Uitvoering van de Wet geluidhinder door gemeenten

De stand van zaken betreffende de uitvoering van de Wet geluidhinder is via diverse items gemeten:

- het al dan niet vastgesteld hebben van een recreatieverordening - Var 007;
- jaar waarin de recreatieverordening is vastgesteld - Var 008;
- het al dan niet opgenomen hebben van een vergunningplicht in de verordening - Var 009;
- het al dan niet afgegeven hebben van een vergunning krachtens de verordening - Var 010;
- het al dan niet uitgesloten hebben van de vestiging van A-inrichtingen - Var 012;
- stadium waarin het verst gevorderde zoneringsproject zich bevindt - Var 014;
- jaar waarin de zoneringsactiviteiten voor industrielawaai zijn gestart - Var 021;
- uitstel of afstel van een bestemmingsplan als gevolg van de eisen van de nieuwe Wet geluidhinder - Var 022;
- Raad die al dan niet besloten heeft tot maatregelen in situaties van reconstructie van wegen buiten toepassing van een bestemmingsplanprocedure - Var 024;
- percentage van gevallen bij wegen met een zone, waarvoor ontheffingen zijn aangevraagd - Var 025;
- Raad die al dan niet besluiten heeft genomen in zones langs wegen waarvoor ontheffingen zijn toegekend - Var 027;
- jaar waarin voor het eerst projectsubsidies zijn aangevraagd voor wegverkeerslawaai - Var 028.

Van deze items hebben de volgende een te scheve verdeling om verder in de analyse te worden betrokken: Var 007, Var 009, Var 022, Var 024. Met name het eerst genoemde item is inhoudelijk voor recreatielawaai echter zeer indicatief. Vandaar dat deze toch in de analyse is meegenomen. De volgende twee factoren resulteerden na analyses.

Factor 1		Factor 2	
Var 007	.63678	Var 014	.67783
Var 008	.56182	Var 021	.71618
Var 010	.49104	Var 027	.56174

eigenwaarde: 1.751 eigenwaarde: 1.376
percentage verklaarde variantie: 39.1

We interpretern dit resultaat als volgt: recreatielawaai is een aparte factor en moet dus ook verder apart in de analyse worden betrokken. Reeds eerder zagen

we dat de scores betreffende recreatielawaai afweken van de andere scores. Reden om recreatielawaai niet in de analyse van de samengestelde variabelen te betrekken. Zoals we ook in Hoofdstuk 6 al constateerden, staat het beleid betreffende recreatielawaai op zichzelf. De inhoud betreft hoofdzakelijk het conform de VNG-modelverordening vaststellen van de lokale recreatieverordening.

Factor 2 betreft hetgeen er overblijft voor de samenstelling van de variabele 'Uitvoering'. Item Var 028 achten we inhoudelijk dermate indicatief dat we ook deze aan de variabele toevoegen.

V.5. Opbouw van de samengestelde variabelen

De in deze bijlage geconstrueerde variabelen zijn als volgt opgebouwd (tussen haakjes staan de variabele-labels vermeld zoals die in het SPSSX-programma zijn gebruikt):

VARIABELE	RICHTING			WAARDEN	
				MIN	MAX
Uitvoering (UITVOER)	neg	-	pos	0	9
Acceptatie van					
- bestaan van de wet (BESTAAN)	neg	-	pos	0	14
- principes (PRINCIPE)	neg	-	pos	0	21
- vormgeving (VORM)	neg	-	pos	0	9
- instrumentarium (INSTRUM)	neg	-	pos	0	10
- voorwaarden voor					
uitvoering (VOORW)	neg	-	pos	0	21
Overeenstemming tussen					
probleempercepties (PROBLP)	laag	-	hoog	0	10
Overeenstemming tussen					
opvattingen over					
maatregelen (MAATR)	laag	-	hoog	0	18
Perceptie kosten en baten (KOB)	neg	-	pos	0	8
Specialisatiegraad v.d. organisatie					
(ORGSPEC)	laag	-	hoog	0	12
Positie in de organisatie					
- betrokkenheid (BETROK)	laag	-	hoog	0	8
- bereidheid (BEREIDH)	klein	-	groot	0	15
- inbreuk (INBREUK)	klein	-	groot	0	12
Deskundigheid (DESK)	laag	-	hoog	0	11
Ervaringen (ERVARING)	neg	-	pos	0	30
Concurrerende belangen (BELANG)	klein	-	groot	0	16
Beleidsconflicten (CONFLICT)	klein	-	groot	0	20
Afhankelijkheid van					
de organisatie (AFHANK)	klein	-	groot	0	10
Publieke en politieke					
druk (POLDRUK)	klein	-	groot	0	26

Bijlage VI Correlatiematrixes

Figuur VI 1. Correlatiematrix van de mate van acceptatie van de aspecten van de Wet geluidhinder, beleidspercepties en achtergrondfactoren

	bestaan princ	vorm	instrum voorw	problep	maatr	koba	orgspec	desk	ervar	belang	confl	bereich	inbreuk	betrok	afhank	poldruk
Bestaan v d wet	1 000 () p= 03															
principes	2343 (64) p= 03	1 000 ()														
Vranging	1735 (62) p= 085	0625 (66) p= 492	1 000 ()													
Instrumenten	1754 (64) p= 083	2904 (65) p= 009	3*12 (65) p= 006	1 000 ()												
Voorwaarden voor uitvoering	1682 (61) p= 098	2585 (63) p= 020	3537 (62) p= 002	3376 (61) p= 004	1 000 ()											
Probleem percepties	3700 (44) p= 007	3382 (43) p= 013	1476 (42) p= 175	1855 (42) p= 120	0587 (41) p= 240	1 000 ()										
Opvattingen over maatregelen	3737 (39) p= 010	2148 (38) p= 098	0839 (38) p= 308	3040 (37) p= 031	2754 (37) p= 050	1914 (40) p= 131	1 000 ()									
saldo kosten baten	2581 (52) p= 032	1372 (51) p= 168	0075 (50) p= 479	3215 (50) p= 011	3364 (47) p= 010	0503 (39) p= 381	0415 (35) p= 407	1 000 ()								
Specialisatie gead v d organisatie	1240 (65) p= 163	2973 (66) p= 008	0712 (66) p= 205	0451 (65) p= 361	0905 (63) p= 240	2723 (45) p= 035	0451 (40) p= 391	2442 (52) p= 041	1 000 ()							
Deskundigheid	2416 (65) p= 026	2976 (66) p= 008	2065 (66) p= 048	1752 (65) p= 081	0848 (63) p= 254	4534 (44) p= 001	1425 (39) p= 193	0617 (51) p= 334	4686 (67) p= 000	1 000 ()						
Ervaringen	0943 (62) p= 233	1074 (63) p= 201	1528 (62) p= 118	1010 (53) p= 215	2961 (59) p= 011	1948 (43) p= 105	1511 (38) p= 183	1015 (51) p= 239	2703 (42) p= 042	0626 (42) p= 347	1 000 ()					
Concurrerende belangen	0232 (63) p= 428	1777 (64) p= 061	0458 (64) p= 360	0411 (63) p= 175	1284 (61) p= 162	0173 (43) p= 455	0499 (39) p= 381	3620 (50) p= 005	4256 (57) p= 000	3432 (65) p= 003	1232 (41) p= 221	1 000 ()				
Belende conflicten	0618 (61) p= 318	0354 (63) p= 391	1249 (62) p= 167	1896 (61) p= 072	2140 (60) p= 050	1110 (41) p= 245	1709 (38) p= 152	5036 (50) p= 000	4478 (64) p= 000	3312 (41) p= 004	1399 (62) p= 191	5562 (56) p= 000	1 000 ()			
Bereidheid	0098 (57) p= 471	0461 (58) p= 366	0044 (58) p= 487	0295 (56) p= 413	3332 (40) p= 006	0590 (36) p= 359	2159 (45) p= 103	1152 (60) p= 226	2004 (59) p= 062	1821 (57) p= 084	2608 (59) p= 057	1428 (56) p= 140	1578 (56) p= 123	1 000 ()		
Inbreuk	0396 (65) p= 377	0909 (66) p= 234	0231 (65) p= 428	0195 (65) p= 439	1916 (62) p= 068	2645 (45) p= 040	0148 (40) p= 464	4788 (53) p= 000	2413 (67) p= 025	1434 (64) p= 125	2056 (42) p= 096	3958 (65) p= 001	2993 (63) p= 009	0059 (58) p= 483	1 000 ()	
Betrokkenheid	1154 (61) p= 188	2502 (63) p= 024	1528 (62) p= 114	2765 (58) p= 015	2256 (41) p= 044	0050 (38) p= 488	2039 (50) p= 110	1819 (62) p= 103	1009 (62) p= 218	1241 (62) p= 168	1746 (40) p= 141	0382 (60) p= 286	1381 (60) p= 146	1180 (56) p= 193	0566 (63) p= 330	1 000 ()
Afhankelijkheid	1153 (64) p= 184	0369 (63) p= 386	0624 (63) p= 314	0323 (63) p= 401	0066 (60) p= 480	0720 (44) p= 321	0159 (40) p= 461	2822 (51) p= 022	2520 (64) p= 022	0651 (42) p= 305	3311 (64) p= 016	0035 (61) p= 489	4079 (57) p= 001	1840 (64) p= 085	2963 (56) p= 009	0168 (61) p= 449
Politieke druk	2681 (58) p= 021	2599 (59) p= 023	1876 (59) p= 077	0679 (57) p= 305	1665 (40) p= 108	3015 (36) p= 029	0002 (47) p= 500	0503 (61) p= 369	4157 (61) p= 000	3881 (61) p= 001	3629 (43) p= 011	3843 (59) p= 001	4041 (58) p= 001	1583 (54) p= 127	1924 (60) p= 070	0002 (56) p= 500
																2196 (59) p= 047

Figuur VI.2. Correlatiematrix van de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder, beleidspercepties en achtergrondfactoren

	accept	problp	maatr	koba	orgspec	desk	ervar	belang	confl	bereidh	inbreuk	betrok	afhank	poldruk
Acceptatie	1.000 ()													
Probleem- percepties	.3911 (35) p=.010	1.000 ()												
Opvattingen over Mest- regelen	.4747 (32) p=.050	.1814 (40) p=.131	1.000 ()											
Saldo Kosten en Baten	.2153 (41) p=.019	.0503 (39) p=.381	.0415 (35) p=.407	1.000 ()										
Specialisatie- graad van de organisatie	.1382 (54) p=.160	.2723 (45) p=.035	.0451 (40) p=.391	-.2442 (52) p=.041	1.000 ()									
Oeskundigheid	.3796 (54) p=.002	.4534 (44) p=.001	.1425 (39) p=.193	.0617 (51) p=.334	.4686 (67) p=.000	1.000 (66) p=.125								
Ervaringen	.1313 (52) p=.177	-.1948 (43) p=.105	.1511 (38) p=.183	.1015 (51) p=.239	-.2703 (42) p=.042	.0626 (42) p=.347	1.000 ()							
Concurrerende Belangen	-.0635 (52) p=.327	.0173 (43) p=.456	.0499 (39) p=.381	-.3620 (50) p=.005	.4256 (67) p=.000	.3432 (65) p=.003	-.1232 (41) p=.221	1.000 ()						
Beleids- conflict	-.2076 (51) p=.072	.1110 (41) p=.245	-.1709 (38) p=.152	-.5036 (50) p=.000	.4478 (64) p=.000	.3312 (63) p=.004	-.1399 (41) p=.191	.5562 (67) p=.000	1.000 ()					
Bereidheid	.1327 (49) p=.182	.0590 (40) p=.359	.2159 (36) p=.103	-.1152 (45) p=.226	-.2004 (60) p=.062	-.1821 (59) p=.084	.2608 (38) p=.057	-.1428 (59) p=.140	-.1578 (56) p=.123	1.000 ()				
Inbreuk	-.0710 (54) p=.305	.2645 (45) p=.040	-.0148 (40) p=.464	.4788 (53) p=.000	.2413 (67) p=.025	.1434 (66) p=.125	-.2056 (42) p=.096	.3958 (63) p=.001	.2993 (63) p=.009	.0059 (58) p=.483	1.000 ()			
Betrokkenheid	.3236 (53) p=.009	-.0050 (41) p=.488	.2039 (38) p=.110	.1819 (50) p=.103	-.1009 (62) p=.218	.1241 (62) p=.168	.1746 (40) p=.141	-.0382 (60) p=.286	-.1381 (60) p=.146	.1180 (56) p=.193	-.0566 (63) p=.330	1.000 ()		
Afhankelijkheid	-.0886 (52) p=.266	-.0720 (40) p=.321	-.0159 (38) p=.461	-.2822 (51) p=.022	.2520 (64) p=.022	-.0651 (42) p=.305	.3311 (62) p=.016	.0035 (62) p=.489	.4079 (57) p=.001	.1840 (57) p=.085	.2963 (64) p=.009	-.0168 (61) p=.449	1.000 ()	
Publieke en politieke druk	.1749 (49) p=.115	.3015 (40) p=.029	.0002 (36) p=.300	-.0503 (47) p=.369	.6157 (61) p=.000	.3881 (61) p=.001	-.3629 (40) p=.011	.3843 (59) p=.001	.4041 (58) p=.001	-.1583 (54) p=.127	.1924 (60) p=.070	-.0002 (56) p=.500	.2196 (59) p=.047	1.000 ()

Figuur VI.3. Correlatiematrix van uitvoering en acceptatie van (aspecten van) de Wet gehuidhinder

	Acceptatie van de wet	Bestaan van de wet	Principes	Vormgeving	Instru- menten	Voorwaarden voor uitvoering
Uit- voering	.4041 (35) p = .008	.4329 (41) p = .002	.1343 (42) p = .198	.3174 (40) p = .023	.1829 (39) p = .132	.1802 (40) p = .133

Bijlage VII Matrix met resultaten van lisrel analyses

Deze bijlage bevat de matrix met totale effecten als resultaat van de Lisrel-analyses in Hoofdstuk 9. Deze betreft de analyse van het complete model, dat is afgebeeld in Figuur 9.4. 'Causaal model voor de verklaring van de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder door lokale uitvoerders'.

*Figuur VII.1. Matrix met totale effecten**

Afhankelijke variabelen	Onafhankelijke variabelen									
	desk	confl	inbr	brdhd	prblp	maatr	koba	org	bel	pol
Desk	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.469	.000	.000
Conflict	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.258	.000	.000
Inbreuk	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.196	.000
Bereidh	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	-.200	.000	.000
Problp	.446	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.209	-.217	.212
Maatr	.257	-.220	.000	.228	.000	.000	.000	.018	-.098	.000
Koba	.234	-.525	-.383	.000	.000	.000	.000	-.026	-.386	.145
Accept	.308	-.244	-.112	.093	.302	.408	.293	.063	-.219	.106

* De totale effecten worden gevormd door de som van alle directe en indirecte effecten die een variabele uit de in de bovenste rij heeft op de respectievelijke variabelen die in de linkermarge van de matrix staan.

Curriculum Vitae

Henry Potman werd geboren te Lochem op 18 juni 1959. Na het behalen van het diploma van het Ongedeeld VWO, studeerde hij van 1977 tot eind 1983 Bestuurskunde aan de toenmalige Technische Hogeschool Twente te Enschede. Naast zijn studie was hij in 1981 en 1982 secretaris van het Samenwerkingsverband Onderzoek Openbaar Bestuur (SOOB). Vanaf 1983 doceerde hij gedurende drie jaren Politicologie, in het bijzonder Bestuurskunde, aan de Katholieke Universiteit Nijmegen. Sinds december 1986 is hij als universitair docent verbonden aan de Faculteit der Bestuurskunde van de Universiteit Twente. Alleen en met anderen publiceert hij artikelen over evaluatie van beleid en over acceptatie-onderzoek in onder meer *Acta Politica*, *Bestuurswetenschappen* en *Beleidsanalyse*. Verder schreef hij in enkele bestuurswetenschappelijke boeken bijdragen over: beleidsevaluatie, milieubeleid en problemen bij het doen van onderzoek. In opdracht van de rijksoverheid verrichtte hij, met anderen, onderzoeken naar de Wet geluidhinder en naar planning in het hoger onderwijs.

Stellingen

behorende bij het proefschrift van H.P. Potman, *Acceptatie van beleid: Onderzoek naar de Wet geluidhinder ter verkenning van een bestuurskundig begrip*, Kerckebosch bv, Zeist, 1989.

1. De constatering dat gemeten houdingen van personen niet zonder meer als adequate voorspellers van hun gedragingen kunnen worden opgevat, impliceert niet dat onderzoek naar houdingen daarom ook irrelevant zou zijn voor de bestuurswetenschappen.
2. Indien een wet met een sterk modificerend karakter enkele jaren na haar inwerkingtreding wordt geëvalueerd en op grond daarvan wordt gewijzigd, zoals in het geval van de Wet geluidhinder, leidt dat ertoe dat zij een meer codificerend karakter krijgt.
3. Sociologen die zich afzetten tegen de bestuurskunde en tegelijkertijd pleiten voor een breed opgezet basiscurriculum voor hun eigen studie, miskennen aan de ene kant dat het karakter van het studie-object van de bestuurskunde er toe bijdraagt dat deze taak van wetenschap het noch zonder theoretische ondergrond noch zonder toepassingsgerichtheid behoeft te stellen, en onderstrepen aan de andere kant het gelijk van de opzet van de studies bestuurskunde in Nederland.
(Contra prof. dr. H.P.M. Adriaansens in het NRC-Handelsblad van 31 januari 1989, Bijlage Onderwijs & Wetenschap).
4. Gelet op de vele mogelijkheden voor beleidsontwikking en -ontduiking die er voor de veehouders in Nederland zullen zijn, verdient het aanbeveling om bij het beleid ter bestrijding van de vervuiling van de lucht met amoniak afkomstig van dierlijke mest, het aspect van de acceptatie van het beleid door de boeren centraal te stellen.
5. Het feit dat in veel literatuur over bestuur en beleid onder verwijzing naar een boekje van Alfred Hirschman, niet van twee maar van drie handelingsopties als reactie op een beleid wordt gesproken, namelijk 'exit', 'voice' en 'loyalty', geeft aan dat een te suggestieve titel van een boek de gebruikers van dat boek in verwarring brengt.
(A.O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.)/London, 1970).
6. De stelling dat het idee van de 'maakbaarheid van de samenleving' in de jaren tachtig uit de Nederlandse politiek is verdwenen, berust op een onjuiste analyse van het beleid van de kabinetten Lubbers.

7. De suggestie die van de systeemtheoretische benadering van besturing zou uitgaan, dat er een hiërarchische relatie bestaat tussen het Besturend Orgaan (BO) en het Bestuurd Systeem (BS), kan eenvoudig worden weggenomen door de gangbare afbeelding van het model 90 of 180 graden te draaien.
8. Indien de overheid bij de toedeling van onderzoeksopdrachten aan wetenschappelijke instituten naar analogie van hetgeen in de bouw-wereld gebeurt, wil werken met het instrument van aanbesteding, dan dient zij ook conform dezelfde analogie bemiddelingsorganisaties in het leven te roepen die het aanbestedingsproces bewaken en er op toezien dat de financiële kosten van de 'verliezers' worden vergoed.
9. Het voordeel van de huidige studie- en inschrijvingsduurbeperving voor studenten is, dat boeken die niet tot de verplichte studiestof behoren, door studenten zelden van de Universiteitsbibliotheken worden geleend en dus voor de andere gebruikers van die bibliotheken makkelijk te verkrijgen zijn.
10. Het veelvuldig verwerken van kaas in, op en bij gerechten is geen uiting van kookkunst.

Acceptatie van beleid

Het gezag van de overheid en de aanvaarding van haar beleid zijn niet meer zo vanzelfsprekend als in het verleden het geval was. Burgers, maar ook personen binnen de overheid, beoordelen een beleid in het licht van het nut dat het voor hen afwerpt en handelen in veel gevallen dienovereenkomstig. De resultaten van het onderzoek naar de mate van acceptatie van de Wet geluidhinder laten zien, dat zorgvuldig tot stand gekomen beleid, dat bovendien gericht is op de bestrijding van een aantoonbaar maatschappelijk kwaad (lawaaï-overlast), toch de nodige weerstanden kan oproepen bij personen wier gedragingen mede bepalend zijn voor het welslagen van het beleid. Het is daarom gewenst dat degenen die binnen de overheid beleid tot stand brengen, zich meer dan tot nu toe reenschap geven van het gevaar dat een lage mate van acceptatie van beleid betekent voor het succes van het beleid.

Dit boek geeft niet alleen inzichten in het voor de bestuurskunde relevante begrip „acceptatie van beleid”, maar bevat tevens lessen voor degenen die binnen en buiten de overheid bij de vorming en uitvoering van beleid zijn betrokken.

Henry Potman doceert bestuurskunde aan de Universiteit Twente. Hij publiceert over planning en beleidsevaluatie.

ISBN 90-6720-045-X

Kerckebosch bv - Zeist